DOMESTIC AIR CARRIER POLICY

HOUSE OF COMMONS

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 55

Tuesday, March 23, 1982
Thursday, March 25, 1982
Tuesday, March 30, 1982

Chairman: Maurice A. Dionne

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 55

Le mardi 23 mars 1982
Le jeudi 25 mars 1982
Le mardi 30 mars 1982

Président: Maurice A. Dionne

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Transport

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Transports

RESPECTING:

The document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981"

CONCERNANT:

Le document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (Services à taux unitaires), août 1981»

INCLUDING:

The Ninth Report to the House

Y COMPRIS:

Le neuvième rapport à la Chambre

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

Chairman: Maurice A. Dionne
Vice-Chairman: Pierre Deniger

Messrs.

Benjamin	Flis
Bockstael	Forrestall
Corbin	Gourd
Côté (Mrs.)	Harquail
Ellis	MacBain

COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS

Président: Maurice A. Dionne
Vice-président: Pierre Deniger

Messieurs

Mayer	Scott (*Hamilton-Wentworth*)
McDermid	Skelly
McRae	Turner—20
Nowlan	
Reid (*St. Catharines*)	

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*):

On Tuesday, March 23, 1982:

Mr. Flis replaced Mr. Penner;

Mr. McRae replaced Mr. Dionne (*Chicoutimi*).

On Tuesday, March 30, 1982:

Mr. Forrestall replaced Mr. MacKay;

Mr. Reid (*St. Catharines*) replaced Mr. Siddon;

Mr. Gourd replaced Mr. Campbell (*LaSalle*).

Conformément à l'article 65 (4)*b*) du Règlement:

Le mardi 23 mars 1982:

M. Flis remplace M. Penner;

M. McRae remplace M. Dionne (*Chicoutimi*).

Le mardi 30 mars 1982:

M. Forrestall remplace M. MacKay;

M. Reid (*St. Catharines*) remplace M. Siddon;

M. Gourd remplace M. Campbell (*LaSalle*).

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

The Standing Committee on Transport has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Tuesday, December 15, 1981, the Committee has studied and made recommendations relating to the document issued by Transport Canada entitled "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981".

The Committee held public hearings on this matter in Ottawa during 24 sessions between January 28 and March 2, 1982 and heard a total of 48 witnesses. The Honourable Jean-Luc Pepin appeared *in camera* at the Committee's request on February 25. The Committee received 13 written submissions from various parties. The list of witnesses who appeared before the Committee is contained in Appendix A and the list of submissions is in Appendix B. The contributions of those who participated in the hearings were invaluable to the study.

The Committee wishes to express its appreciation to Santosh Sirpaul, Clerk of the Committee, who arranged its hearings and co-ordinated the work, as well as providing procedural advice, and to Marie-Josée Brière of the Translation Bureau, who translated the report. The Committee is also indebted to its advisory staff, which was brought together for the task by the Parliamentary Centre and which comprised Peter Dobell, Timothy Denton, Gregory Kane, Robert Obadia and Cary Swoveland.

CONTENTS

		Page
Chapter 1	Introduction	7
Chapter 2	The Domestic Air Carrier Industry	9
Chapter 3	The Regulatory Process	13
Chapter 4	The Transport Canada Policy Paper	15
Chapter 5	The Question of Deregulation	17
Chapter 6	Policy Objectives	23
Chapter 7	Air Carrier Roles	25
Chapter 8	Policy Guidance	37
Chapter 9	Summary of Recommendations	41
Glossary of Terms		45
Appendix A	List of Witnesses	47
Appendix B	List of Submissions Received	53

Chapter 1

INTRODUCTION

As background to the examination of the Transport Canada policy paper, the Committee undertook a review of the development of domestic air policy in Canada, with particular emphasis on changes during the last fifteen years. The Committee was favourably impressed by the changes that have occurred during these years, which have led to the establishment of a strong and adaptive air industry that serves the country well.

This adaptation has been achieved within a regulatory framework established by legislation through a combination of governmental policy statements, decisions of the Canadian Transport Commission (CTC) and decisions on appeal to the Minister of Transport and the Governor in Council. The Committee is convinced that this evolutionary process should not be confined. Rather, it should remain flexible to permit continuing innovation and adjustment to changing market demand and technical developments.

The policy paper presented by Transport Canada was characterized by a departmental representative as "an attempt to fine tune the status quo". (41:5)* While several witnesses, notably the carriers, limited their remarks to commenting on the specific recommendations contained in the policy paper, a number of others expressed concern that Transport Canada's approach would inhibit future improvements. Some witnesses went further and suggested the abandonment of all economic regulation, in favour of exclusive reliance on market forces.

* This refers to page 5 of Issue No. 41 of the "Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Transport". Subsequent references follow a similar format.

After careful reflection, the Committee decided not to limit its recommendations to detailed comment on the policy paper. Rather, the Committee concluded that it should widen its focus and offer its own recommendations on the framework of domestic air policy in Canada.

Main Issues

The Committee believes that there are three major issues that must be resolved in formulating a new domestic air carrier policy.

1) **Regulation vs. deregulation:** Will the public interest be better served by a policy that maintains an environment of controlled competition or by one that moves toward the total elimination of economic regulation, along lines similar to those being followed in the United States?

2) **Structure of the industry:** Should the future policy encourage a more competitive industry? If so, how rigid should the definition of the role of each group of carriers be?

3) **Guidance to the CTC:** If the industry is to continue to be regulated, what guidance should be provided to the CTC to assist it in discharging its responsibilities?

Several witnesses expressed the view that other issues could also affect domestic unit toll air policy: domestic charter services, international services, the role of Air Canada, operating subsidies and the role of provincial governments in air transportation. The Committee has taken account of these views in analyzing the issues and formulating its recommendations.

The Committee welcomes this opportunity to review and comment on the proposed domestic air policy prior to its consideration by the government and has responded constructively to the opportunity and the challenge. The hearing process, with open meetings and wide-ranging discussion, provides an excellent means of examining policy proposals. The Committee offers this report as its contribution to the development of policy and considers that the exercise represents an example of productive and co-operative committee work.

Chapter 2

THE DOMESTIC AIR CARRIER INDUSTRY

This section provides a brief description of the Canadian air carrier industry, with particular attention to recent changes that have an important bearing on the major policy issues.

Air carriers in Canada have traditionally been divided into three groups: national, regional and local carriers.

National Carriers

After a period (1943-1958) when Air Canada operated on transcontinental routes without competition, a first step toward the recognition of two national carriers took place in 1958, when CP Air was allowed to compete with Air Canada on the Vancouver-Winnipeg-Toronto-Montreal route. The amount of competition permitted between CP Air and Air Canada was increased in 1967, 1977 and 1979. The changes in 1979 removed all remaining restrictions on the competitive relationship between Air Canada and CP Air.

Although the role of the national carriers has not been explicitly defined by government policy, it is evident that they perform an omnibus role, serving many different types of routes in southern Canada using a wide variety of jet aircraft.

Regional Carriers

Policy statements in 1966 and 1969 defined and identified the roles of five regional carriers: Eastern Provincial Air (EPA), Nordair, Quebecair, Transair and Pacific Western Air (PWA).

Regional carriers were to operate local and regional routes to supplement the domestic mainline operations of Air Canada and CP Air and to provide regular, scheduled services into the north. Their services were to be on routes that did not fit mainline operations. In some cases, these routes were to be transferred from the nationals.

Regional carrier operations were to be conducted within assigned regions: EPA in the Atlantic provinces with access to Montreal; Quebecair in Quebec from Montreal east; Nordair in eastern Ontario and northwestern Quebec; Transair in the prairie provinces and northwestern Ontario with access to Toronto; and PWA in British Columbia and western Alberta. Under certain circumstances, the operations of a regional carrier could extend into the area of an adjacent regional carrier. Limited competition was to be allowed between regional and national carriers where warranted by market demand and efficient operation of a specific route and by the suitability of the route for the aircraft operated by the regional carrier.

The regionals were permitted to operate domestic and international charters, but such operations were not to overshadow their domestic unit toll operations. They could also provide new types of services in their respective areas or on routes served by the nationals.

Under the Regional Air Carrier Policy, the regional carriers enjoyed rapid growth in the buoyant market conditions that prevailed well into the 1970s. The four regional carriers (reduced from five as a result of the acquisition of Transair by PWA) now operate 46 B-737 jet aircraft and a few twin turbo-prop aircraft. They operate mainly short haul passenger services in southern Canada, although Nordair and PWA also fly passengers and cargo into the north. In addition, all of the regionals are involved to some extent in domestic and international charter operations.

Local Carriers

The role of local carriers has never been explicitly defined by government policy. At present, this group consists of about 75 carriers, varying greatly in size and providing a wide variety of services (passenger and cargo unit toll services, charter and specialty services) in all parts of Canada. The locals operate on short haul, low density routes and a few higher density routes. Local carriers are largest and most numerous in Ontario, western Canada and northern Canada. The equipment operated by the locals ranges from small single engine aircraft to 50-seat turbo-props and a few larger aircraft (Lockheed Electra, Cargo DC-8).

Wardair

Wardair Canada is unique because it does not fit into any of the three groups of carriers described above. Wardair is a charter carrier operating almost exclusively in the international charter market. Its total share of all international charters operating to and from Canada is about 50 per cent.

In 1980, Wardair began operating domestic Advance Booking Charters (ABCs), concentrating mainly on transcontinental operations between Toronto and western Canada. These operations are quite limited, having accounted for only five per cent of Wardair's total activity in 1980.

Recent Changes

In the last five years there have been significant changes in the structure of the domestic airline industry. These changes have resulted from decisions of the Air Transport Committee, decisions on appeal and government policy statements. As a result, the degree of competition among carriers in the domestic market has increased substantially during this period. CP Air has gained improved access to transcontinental and mainline routes; domestic ABCs were introduced; increased competition has been permitted between nationals and regionals; and several local carriers have experienced rapid growth. In the three-year period 1977-1980, the proportion of high density markets (over 70,000 trips annually) served by more than one carrier increased from 70 per cent to 83 per cent; for medium density markets (10,000 to 70,000 trips), the proportion increased from 35 to 46 per cent.

The regional air carriers' current situation is substantially different from what it was when the Regional Air Carrier Policy was promulgated in the late 1960s. There have been two major developments:

1) **Involvement of governments:** PWA was purchased by the government of Alberta in 1976, Nordair was acquired by Air Canada in 1978, and in 1981 the government of Quebec became financially involved in Quebecair.

2) **Territorial boundaries:** Recent decisions by the CTC and successful appeals to the Minister of Transport have rendered the Regional Air Carrier Policy obsolete. EPA is now authorized to operate non-stop service from Halifax to Toronto, Quebecair was awarded Montreal-Toronto, and PWA was given access to Toronto via Calgary and Brandon.

Local carriers have expanded the range of services that they provide, and some of them have reached a level of development similar to that of the regional carriers in the late sixties.

Chapter 3

THE REGULATORY PROCESS

The *National Transportation Act* and the *Aeronautics Act* govern the regulation of the airline industry.

The policy set out in the *National Transportation Act* establishes the considerations governing the deliberations of the Canadian Transport Commission. It calls for "... an economic, efficient and adequate transportation system making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost". It requires each mode of transport to compete freely with other modes of transport, to bear a fair proportion of the real costs imposed on taxpayers by that mode, and to be compensated for the services it provides as a public duty.

The detailed provisions describing the control of aeronautics in Canada are set out principally in the *Aeronautics Act* and the regulations made pursuant to that Act. The *Aeronautics Act* sets out, in separate parts, the respective powers, duties and responsibilities of the Minister of Transport and the Canadian Transport Commission.

The Minister of Transport has the responsibility, among other things, to supervise the airline industry and carry out such specific duties as the construction and maintenance of airline terminal facilities and the enforcement of safety standards in air carrier operations.

The Canadian Transport Commission has been given explicit powers to regulate the aeronautics industry on matters such as entry and exit, rates and fares, and the terms and conditions of service. These powers, set out in broad terms in Part II of the *Aeronautics Act,* have been supplemented by detailed provisions in the Air Carrier Regulations enacted

pursuant to it. These regulations contain detailed provisions relating to matters such as the classification and grouping of commercial air services and air carriers, licences, changes of control, mergers, charter rules, tariffs and tolls, and various requirements to record and file information with the Commission.

The most important power possessed by the Commission is to issue a licence to operate a commercial air service. The Commission is not allowed to issue a licence "... unless it is satisfied that the proposed commercial air service is and will be required by the present and future public convenience and necessity."

When the Commission issues a licence, it has the additional power to prescribe the routes that may be followed or the areas to be served and can attach conditions to the licence that it considers necessary or desirable in the public interest. The Commission also has the power to suspend, cancel or amend any licence, where public convenience and necessity so require.

The provisions relating to the rates, as well as the terms and conditions of service (technically, tariffs and tolls), are found in the regulations. The criteria that govern the Commission's consideration of fares and terms and conditions of service include such notions as fares being "just and reasonable".

The *National Transportation Act* provides for appeals from decisions of the CTC to the Minister of Transport in the case of licensing decisions, and to the Governor in Council to vary or rescind any order of the CTC. The Commission is obliged to comply with the decisions of these appeal bodies. Appeals are also possible to the courts on matters of law or jurisdiction.

There are three levels to the legal hierarchy: the governing legislation, the regulations that have been made under powers in the governing legislation, and policy statements which are intended to guide the regulator in the exercise of his discretion. The ultimate responsibility for policy guidance rests with the Canadian government. This is normally offered through periodic statements issued by the Minister of Transport. Although neither the *National Transportation Act* nor the *Aeronautics Act* provides an explicit legal power for policy direction to the Canadian Transport Commission, the desirability of having policy statements issued by the government has been recognized by the Commission itself. As the President of the CTC, the Hon. Edgar Benson, told the Committee, "the Air Transport Committee, acting for the Commission, has been responsive to relevant government policy statements." (49:7)

Chapter 4

THE TRANSPORT CANADA POLICY PAPER

In February 1981, Transport Canada published the results of extensive studies on domestic air transportation in a report entitled "Economic Regulation and Competition in the Domestic Air Carrier Industry". Six months later, in August 1981, Transport Canada issued its "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll)", which was distributed for comments and discussion to all interested parties and which formed the central document in the Committee's proceedings.

Transport Canada gave the following reasons for proposing a new domestic air carrier policy at this time:

> Since the mid-1970s, the evolution of the domestic air carrier industry has created a growing need to re-examine the federal government's policies defining (explicitly and by implication) the kinds of domestic routes that should be served by the National, Regional and Local carriers. The resulting uncertainty about the "roles" of the three main groups of carriers has created difficulties for the Canadian Transport Commission in the exercise of its licensing responsibilities, and has handicapped the carriers themselves in their planning by creating uncertainty about the sorts of routes for which they and others might reasonably expect to be licensed. (page 1 of the policy paper)

The objectives set out in the policy paper are presented and discussed in Chapter 6. Under the proposal, the regulatory function of the CTC would not change, and all carriers would be required to obtain CTC approval for:

—new routes and route abandonment;

—changes in operating restrictions (e.g., frequency of flights, size of aircraft, etc.);

—fare changes; and

—acquisitions and mergers.

The policy paper proposes specific roles for all domestic unit toll air carriers that correspond closely to the *de facto* roles of the carriers. To ensure that these distinct roles are maintained, various restrictions would be imposed on the types of services that air carriers could operate. These restrictions (with some exceptions permitted in unusual circumstances) are as follows:

—Air Canada and CP Air would continue to be the only two national carriers;

—the two national carriers would be restricted to the use of Group F and larger aircraft, and could not establish new services to northern Canada (north of 60° N latitude);

—EPA, Quebecair, Nordair and PWA would continue to be the only regional carriers;

—PWA would be confined to routes west of a line running between Winnipeg and Resolute Bay, and the three eastern regionals would be restricted to routes east of this line;

—in southern Canada, the regional carriers could operate non-stop flights of no greater than 800 miles; and

—local air carriers would be restricted to using non-jet aircraft for passenger flights in southern Canada.

Chapter 5

THE QUESTION OF DEREGULATION

The Committee noted that the Transport Canada policy paper postulates that the airline industry is going to continue to operate in a regulated environment.

In view of the recommendations made by several parties and also in view of the widespread interest created in Canada by the United States decision to deregulate its airline industry in 1978, the Committee did not think that this postulate could be taken for granted.

Arguments Favouring Deregulation in Canada

The Committee heard from a number of witnesses advocating varying degrees of reduction of government intervention in the industry. Chief among these were the Economic Council of Canada, the Bureau of Competition Policy in the Department of Consumer & Corporate Affairs, the Consumers' Association of Canada and several academics.

The Economic Council of Canada, in its criticism of the Transport Canada paper, claimed:

> What distinguishes carriers operating in a fully competitive system from those operating under the Domestic Air Carrier Policy Proposals is their much greater flexibility to move in and out of given routes, to modify the type and level of airline service they are providing, and to adjust their equipment as they see fit. Such flexibility is essential if Canadians are to reap the full benefits that go with a highly dynamic and efficient airline industry. (40:66)

Reiterating the recommendations made in their report to the First Ministers arising from the Regulation Reference, the Economic Council advocated a phased transition, over a period of five years, to free entry on all routes. During the transition phase, small carriers would be able to compete with the regionals, regionals with each other and with the nationals, and the two nationals with each other, on all routes. After five years, the larger carriers would be able to compete with smaller carriers on routes previously reserved for them. The regulatory role of the CTC would also be terminated.

A similar approach was endorsed by Mr. Lawson Hunter, Director of Investigation and Research and Assistant Deputy Minister, Bureau of Competition Policy. He criticized the Transport Canada policy paper for failing to consider explicitly the interests of airline passengers, who have responded favourably to cheaper fares, lower levels of service, off-peak pricing, and other pricing and service options made available in Canada and the United States in recent years. Free entry—the end of regulated competition—would, in Mr. Hunter's opinion, stimulate "higher load factors, greater plane utilization and increased seating densities, thus improving efficiency and reducing costs". (40:40) He urged that "optimal carrier performance, not system stability, be the proper focus of [the Committee's] deliberations". (40:37)

More generally, the proponents of deregulation argued that regulation represented a net burden on consumers and that present policies were a major impediment to achieving optimal performance in the industry. Several arguments were presented to the Committee:

1) The airline industry is no longer an infant industry and the rationale for economic regulation has disappeared. The industry is not a natural monopoly, nor is it subject to significant economies of scale. The wide diversity of aircraft permits small carriers to operate efficiently on routes where larger carriers could not. The public treats airlines as the normal means of long distance travel, and there is no need for the government to promote it. Finally, while the air industry as a whole is important to the country, there is no economic reason to treat it as a public utility.

2) New entrants have a lower cost structure than existing carriers. They are more specialized, and have lower salary scales and higher personnel productivity. Given relaxed rules of entry, new competitors could find "simple highly specialized networks over relatively dense, short haul city-pairs" and "provide safe reliable service at much lower prices than presently exist". (Baldwin, 51:24)

3) In a deregulated environment, the threat of competition posed by free carrier entry acts as a continuous and powerful stimulus to carrier efficiency, innovation and service quality.

In criticizing the market dominance that currently exists in Canada, where Air Canada and CP Air account for about 80 per cent of the market, those who favour deregulation argued that such a situation cannot be defended on the grounds of efficiency. At the same

time, some observers had concerns about the preponderance of Air Canada and how a competitive market could work with one carrier having so large a market share.

Furthermore, the involvement of federal and provincial governments in many airlines was a source of concern to the proponents of deregulation, who argued that these carriers have access to lower cost financing than do privately owned carriers. Whether Crown ownership was compatible with a deregulated environment was an issue that needed attention, in the view of some experts.

For this reason, the Consumers' Association of Canada called for the privatization of Air Canada, and the Economic Council, in its report arising from the Regulation Reference, called for the termination of all support by governments of Crown-owned airlines.

It was noted also that the apprehended loss of services by small communities in the U.S. had not materialized and that subsidies for continuing service provided for by the *Airline Deregulation Act* of 1978 had been used only to a very small extent.

Arguments Opposing Deregulation in Canada

The Committee also heard the views of those who favour the maintenance of regulation in the airline industry. Their general philosophy is well represented by the following statements. In its brief, the Council of Unions in the Aviation Industry of the Canadian Labour Congress declared:

> Air Transportation is an important public utility, with a crucial social and economic role, particularly in a vast, sparsely populated country like Canada. The random play of market forces simply cannot take adequate account of these social and economic needs.

One of the American experts, Mr. Melvin Brenner, said:

> I submit that part of the issue which must be considered here is that an air transport system, a total and reasonably balanced system, is important in the national interest. This was the view we had in the States and within a framework of regulation. The whole purpose of regulation was to try to preserve a total network with reasonable balance. That has, at the very least, diminished with deregulation. (48:56)

The arguments of the opponents of deregulation were in general articulated around the following points:

1) The system of airline regulation in Canada has not produced an inefficient industry. It has permitted airlines to offer inexpensive and efficient services in an

environment of increasing competition. For the past several years, various decisions by the CTC and the Minister of Transport have expanded the range of operations of many carriers and have allowed for the introduction of low-cost unit toll and charter fares. There is no evidence that, under regulation, Canadian airlines have been earning excessively high returns on investment.

2) Canada and the United States have fundamentally different route structures and population densities. The top three routes in Canada in terms of traffic volume would be 5th, 17th and 62nd respectively if they were in the United States.

   Moreover, the generally linear pattern of Canadian traffic flows would not allow, without wasteful duplication of services, the multiplication of the number of services and carriers that the denser hub and spoke patterns of air traffic permit in the United States.

   Finally, many remote Canadian areas have no means of transportation other than air service, contrary to the United States, where surface modes are more widely available. Excessive competition would jeopardize the existence of these, and this would create more serious problems in Canada than in the United States.

3) The air transportation system must be considered a public utility, and stability must be one of its prime characteristics. This cannot be achieved under deregulation by relying only on free market forces.

The Committee's Views

The Committee shares the concern of those who are searching for ways to improve the overall efficiency of the airline industry and agrees that increased competition should be the preferred instrument for bringing this about. The Committee does not believe, however, that deregulation should be approached on a 'take it or leave it' basis.

The Committee has noticed that the performance of the industry in Canada has been relatively satisfactory in terms of public convenience, price levels, service stability and airline viability. The inadequacy of returns on investment, which is real in the view of the Committee, has not been linked convincingly to the existence of regulation.

The Committee was impressed with certain benefits that have resulted from the high level of competition that exists in the American airline industry, such as the provision of low-cost specialized services. However, the Committee has reservations about wholesale adoption of the American approach. Because of the dissimilarities between Canada and the United States, the Committee is not persuaded that transplanting the U.S. experiment would prove beneficial to this country. The balance of benefits of full deregulation cannot yet be ascertained, and the troubled state of the U.S. airline industry suggests caution in emulating

that example. Record high interest rates, rapidly rising fuel prices and the decline of the economy contributed greatly to the present predicament of the industry and complicated the analysis of the effects of deregulation.

It is evident, however, that deregulation has played some part in exacerbating the economic troubles of the airline industry, described by Mr. Roy Pulsifer as "the worst decline in its history". (48:7) The industry in the United States is suffering from severe problems of over-capacity and under-pricing on certain routes, and several large firms are near bankruptcy because of inappropriate responses to the deregulated environment.

Furthermore, there is no evidence that deregulation has created an overall lowering of air fares in the United States. On certain high density routes, rates have dropped, but on less competitive routes they have risen considerably. Overall, rates have risen by 17 per cent per annum since deregulation. (48:14)

Finally, the Committee holds the view that the stability of the air transportation system in Canada is an important goal that cannot be pursued through total deregulation.

In the light of this analysis, **the Committee has concluded that a regulated environment should be maintained for the domestic air industry and that the Canadian Transport Commission should continue to be the regulator.** At the same time, the Committee is persuaded that the prospect of competition is the principal inducement to efficient performance in the airline industry. Accordingly, the Committee will, in subsequent chapters of this report, advocate a régime that should increase competition within a regulated environment.

Chapter 6

POLICY OBJECTIVES

The policy objectives of Transport Canada's paper are described as follows (paragraph 38):

A new policy defining the roles of the domestic unit toll air carriers should:

1) provide an environment that promotes:

   (a) adequate, stable air service to all parts of Canada where unit toll services are warranted by travel demand, with little need for direct operating subsidies;

   (b) air carrier innovation and efficiency;

   (c) industry financial stability; and

   (d) reasonable opportunities for access to additional points for all carriers;

2) respect existing carrier rights and licence authorities to the greatest possible extent;

3) provide guidance to the Canadian Transport Commission without imposing a rigid structure on its consideration of whether a proposed service "is and will be required by the present and future public convenience and necessity."

The Committee considers that these objectives have certain weaknesses:

—they place too much emphasis on the determination of air carrier roles as the instrument of policy;

—they are overly protective of individual air carriers;

—while their attention to the adequacy and stability of air services in remote and less populated areas is justified, these attributes of services should have less importance in more developed parts of the country;

—they place too little emphasis on increasing the efficiency of the air transport system as a whole; and

—they fail to give any attention to what is important to consumers—the quality, cost and variety of the air services provided.

In view of these deficiencies, the Committee believes that the pursuit of these objectives would not produce the kind of air transport system that is needed in Canada. The Committee would prefer a set of objectives that places more emphasis on the overall efficiency of the system, including both carriers and infrastructure, and makes it clear that the prime beneficiary of the policy is the travelling public.

The Committee therefore recommends that the following objectives be stated in the future domestic air carrier policy. **A new domestic unit toll air carrier policy should promote:**

—increased efficiency of the air transportation system;

—improved passenger convenience;

—the provision of an adequate choice of air services and fares;

—the long-term financial viability of the industry; and

—adequate and stable services in remote and less populated areas of the country.

Chapter 7

AIR CARRIER ROLES

The control of market entry is accomplished in two stages. The first is constituted by government policy, which describes in general terms which types of carrier should be allowed to do what. The second is the test of public convenience and necessity administered by the CTC on applications filed by carriers.

The most commonly used mechanism at the first stage is the definition of roles for each group of carriers and the assignment of physical limits within which each group may conduct operations. This approach is followed in the Transport Canada policy paper and is summarized in Chapter 4 of this report. The rationale given for establishing clearly defined roles for air carriers is given in paragraph 39 of the proposed policy:

> It was assumed that an evolutionary development of the industry is desirable and that a statement of the carriers' roles at this time would contribute to such development, by allowing the carriers to plan better by knowing the parameters of their potential operations within a regulated environment. Conversely, it was assumed that abolishing the concept of roles for different groups of carriers at this time would be unduly disruptive.

Testimony Before The Committee

Air Carriers

Canadian airlines that now provide unit toll services generally support the notion of roles for domestic air carriers. They all disagree, however, on what those roles should be. Not surprisingly, their objections largely reflect their individual interests.

Air Canada and CP Air generally favoured the proposed roles, but wanted tougher restrictions on the operations of regional carriers than those proposed and, further, did not want to be restricted themselves from operating in northern Canada or operating aircraft smaller than Group F (Boeing 737-size aircraft).

All of the regionals wanted to see the role of the national carriers confined to the longer haul routes and wanted the nationals—particularly Air Canada—to give up some of the short haul routes that they now serve.

Only EPA was satisfied with the proposed dividing line at Winnipeg. PWA wanted the line moved to Toronto, Quebecair wanted to have it at Calgary, and Nordair wanted to retain the four regions specified in the Regional Air Carrier policy statements of 1966 and 1969. Nordair was the only regional that did not oppose the proposed 800-mile limit on non-stop flights in southern Canada.

Among the nationals and regionals, only CP Air argued against restricting local carriers to non-jets. Air Canada, Nordair and Quebecair argued for tougher restrictions on operations by local air carriers than those contained in the proposed policy.

The local carriers appeared to favour strongly the maintenance of limited competition through continued regulation, but opposed the restriction that would prevent them from using jet aircraft in southern Canada. Local carriers have long sought the establishment of a policy that would acknowledge their existence and identify their role.

Wardair proposed that it should become a third national carrier.

Provincial and Territorial Governments

Seven provincial governments and the two territories expressed a range of views on the proposed air carrier roles.* Saskatchewan was the most supportive, objecting only to the provisions that would bar locals from using jets in southern Canada and prevent the nationals from applying to provide services in northern Canada. The Northwest Territories and Yukon shared these two objections, but also wanted consideration given to the designation of another carrier as the regional carrier for northern Canada. In addition, Yukon believed that there may be room for another regional carrier in western Canada. Prince Edward Island's principal objection was to the 800-mile limit on non-stop flights by regional carriers. New Brunswick wanted the operations of local carriers restricted by a maximum distance limit and did not want the nationals barred from using smaller jet equipment.

---

* All provinces and both territories were invited to appear before the Committee. Manitoba, Ontario and Saskatchewan did so; New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island and the two territories made written submissions.

Manitoba wanted the east-west dividing line moved to Toronto, because the proposed line through Winnipeg would prevent PWA from connecting points west of Winnipeg with communities in northeast Manitoba. Manitoba also suggested that the local carriers be divided into two groups, the larger being designated as sub-regional carriers, and that the northern boundary for the nationals be the Precambrian Shield rather than the 60th parallel.

Newfoundland and Ontario expressed views that were highly critical of the proposed policy. Newfoundland expressed its reservations as follows (page 2 of the submission):

> We do not, however, believe that it is necessary to restrict the number of carriers in specific roles, limit the non-stop distance on Regional routes, nor restrict Local carriers to non-jet equipment. If the industry is to evolve as suggested, it must be permitted to do so on the basis of market demand.

Although Ontario favoured continued regulation, it proposed (page 5 of the submission) "a much less restrictive policy which defines the primary functions of each of the three types of carriers, but does not necessarily preclude them from offering other services". Ontario specifically opposed: restricting the numbers of national and regional carriers to two and four respectively; establishing boundaries for regionals; limiting non-stop flights by regionals to 800 miles; preventing locals from using jets and nationals from using turbo-props; and disallowing Wardair and other charter carriers from providing unit toll services. Although Ontario believed that regional air carriers should "be permitted to develop within each of the economic regions of Canada" (page 16 of the submission), it wanted any carrier, new or old, to be able to apply to the CTC to operate any unit toll service in Canada.

Other Witnesses

Most other witnesses who appeared before the Committee opposed the establishment of roles for domestic unit toll carriers. Some held this view because they favoured an eventual elimination of all economic regulation of the airline industry, others because they believed that government policy statements should not restrict the Canadian Transport Commission from considering all applications on a case-by-case basis.

The Alliance of Canadian Travel Associations and the Council of Unions in the Aviation Industry (of the Canadian Labour Congress) did not comment directly on the matter of carrier roles, but generally believed that the proposed policy is too inflexible. The Council expressed its view as follows (page 5 of the submission):

> We would be better served by an air transport policy which was based on clearer principles and allowed greater structural flexibility. Flexibility is particularly crucial in an industry like air transport in which even the short- and medium-term outlook is difficult to forecast.

The Committee's Views on the Transport Canada Paper

Flexibility

The Committee is generally satisfied with the way domestic air transportation has changed over the past few years and would like to see this evolution continue. For it to continue, however, the policy must be at least as flexible as the *de facto* policy framework that exists now. Any future policy should permit, as warranted by market demand, a greater degree of competition and allow greater flexibility for air carriers to adapt to changing circumstances.

It is the view of the Committee that the air carrier roles proposed by Transport Canada are too restrictive to permit the efficient development of the air carrier industry in the years to come. In a sense, the proposed roles are more restrictive than even the present situation, in that regional air carriers are not now prevented by policy from applying for routes that cross the proposed dividing line at Winnipeg or to operate non-stop flights exceeding 800 miles, and local air carriers can apply to acquire jet aircraft for use on routes of any length.

The Committee is convinced that any rigid barriers defining the roles of air carriers would seriously impede the efficient development of the industry and would deny the travelling public the most desirable choices of services and fares. The air transport system is so complex and the future is so uncertain that it is simply not possible to set out a complex set of constraints that could be expected to guide the industry in the right direction over the next several years. Air carriers need more elbow room to manage their enterprises in the most efficient manner possible and to be in a position to respond to new opportunities and changing circumstances.

Competition

The Committee is concerned by the fact that the policy paper does not allow new entrants at the national and regional levels. Although there is an argument for limiting to two the number of national carriers, the Committee regards competition—and the threat of it—as essential to the achievement of the policy objectives that it has set out in Chapter 6 of this report. Accordingly, the Committee believes, in principle, that market entry should not be restricted by physical criteria set out in government policy.

Neither should the policy prevent local carriers and newly established carriers from competing head-on with the national and regional carriers. There may well be routes in Canada where efficiency or service could be improved by allowing a local or a newly established carrier to compete directly with a regional or national carrier. The regional carriers likewise should not be restricted from offering worthwhile services that they could best provide and that would allow them to improve the utilisation of their present equipment.

The Committee believes that it would be much better for the CTC to consider applications case by case rather than have applications ruled out by rigid roles. Not only would this less restrictive approach allow for the introduction of potentially worthwhile new services, but the threat of market entry would provide an additional incentive for the national and regional carriers to operate efficiently and charge competitive fares.

Air Carrier Planning

It has been claimed that an important benefit of establishing carrier roles is that it allows carriers to plan better for the future. It is argued that by defining the types of services that air carriers are allowed to provide, all carriers would be able to gauge better the type and amount of competition that they would face in the future and thereby reduce their investment risk. The Committee believes, however, that this reduction in risk may come at a price. The reduced flexibility that carriers have with a tight role definition could make it difficult for them to use their resources in the most efficient manner possible and therefore to achieve maximum benefit from their investment. Overall, it may well be that the costs of this reduced flexibility are much greater than the benefits of reduced risk.

Effect of Appeals

There is also a practical objection to the establishment of rigid carrier roles. Soon after its adoption, the policy might be made obsolete as a result of a successful appeal that stood in direct conflict with the stated roles of the carriers. The Committee believes that it would be only a matter of time before common sense or political expediency would cause the Minister of Transport or the Governor in Council to uphold an appeal that was in direct conflict with any complex and rigid carrier roles defined in the policy.

Roles and Policy Guidance

The Committee recognizes that probably the clearest way of providing guidance to the CTC would be for the government to define carrier roles using detailed physical criteria. The Committee is concerned, however, that the price to be paid for such clarity is to accept a policy that lacks flexibility and impedes change. A definition of roles that is overly restrictive could pre-empt a carrier from demonstrating that a proposed service is justified by public convenience and necessity.

The Committee's Recommendations

Two-stage systems of entry regulation such as Canada now has can only work if the first stage—government policy—is less restrictive than the second stage—the review of an application by the CTC. The Committee believes that the approach advocated by Transport

Canada does not meet this test; it sees a danger that the Department's proposal would result in some worthwhile services being discouraged and others being approved as 'exceptional cases'. Over time, both these situations would undermine the policy.

Despite its conclusion that, in principle, air carrier roles should not be defined *a priori* by policy, the Committee has decided to recommend that, for the present, only Air Canada and CP Air be permitted to operate long haul, unit toll services in southern Canada (south of 60° N latitude). With this one exception, the Committee opposes the establishment of any restrictions that would limit the opportunities of any carriers, including new entrants, from applying to provide unit toll services anywhere in Canada, using any type of equipment. Every carrier should be allowed to make its case before the CTC for any proposed new service that does not conflict with this role definition for the national carriers.

There are two principal reasons for treating long haul routes differently from other routes. First, even with the limitation on the number of national carriers, Air Canada and CP Air would undoubtedly face a substantial increase in competition. They would be exposed to more competition from local and regional carriers on short and medium haul routes and, to some extent, from multi-stop services on long haul routes. They would also be competing more with each other and would continue to face stiff competition on trans-border and international routes. Furthermore, while the local and regional carriers (and any new entrant) would have much greater opportunities for expansion than they now have, the two national carriers would find relatively few new markets into which they could expand. Exposing the national carriers to even more competition by permitting other carriers to operate long haul routes would put at risk the extensive services that Air Canada and CP Air now operate, domestically as well as internationally.

Secondly, the Committee is concerned that if there is no limit on the number of national carriers permitted, local and regional carriers may become distracted from their primary responsibilities—providing good regional and local air services.

The Committee believes that limiting the number of national carriers to two is further justified by the fact that Air Canada and CP Air already provide convenient and frequent long haul services, complemented during busy periods by charter flights (ABCs) operated by other carriers. This competition has produced a variety of fare levels that adequately serve the needs of the travelling public, particularly at the low end of the fare scale.

Moreover, there are a relatively small number of long haul routes that can support non-stop flights. These routes account for only about 10 per cent of the total unit toll domestic traffic.

Having decided that long haul unit toll routes in southern Canada should, for the present, be reserved for Air Canada and CP Air, the Committee has to consider how long haul routes should be defined. The Committee believes that the limitation should not be

based on size or type of aircraft, for this could preclude carriers from using the most efficient aircraft. Neither does the Committee believe that the policy objectives would be well served by confining certain carriers to particular regions of the country. The only acceptable criterion would be to impose a maximum stage length restriction on all carriers other than the nationals. Furthermore, the distance chosen should be consistent with the efficient operation of the principal aircraft used by the regional carriers, the Boeing 737. The Committee recommends a distance of 1500 (great circle) statute miles, the approximate range of this aircraft. By way of example, only Air Canada and CP Air would be able to operate Toronto-Calgary, Toronto-Edmonton or Toronto-Vancouver with non-stop flights. On the other hand, any carrier could apply to serve such routes as St. John's-Toronto, Vancouver-Regina-Toronto or Toronto-Winnipeg-Calgary.

In summary, the Committee makes the following recommendations concerning air carrier roles.

In southern Canada (south of 60° N latitude), only Air Canada and CP Air should be allowed to operate unit toll services between city-pairs more than 1500 great circle statute miles apart.

Any Canadian air carrier, new or existing, should be able to apply to the CTC to operate any unit toll service in southern Canada between city-pairs up to 1500 miles apart.

Any Canadian air carrier, new or existing, should be permitted to apply to the CTC to operate any domestic unit toll service to or within northern Canada (north of 60° N latitude).

No restrictions should be laid down in policy on the size or type of aircraft that domestic unit toll carriers may operate.

Effects of the Proposed Roles

On short and medium haul routes, the increased threat of entry would stimulate carrier efficiency and service. On long haul routes, the potential threat of competition from other carriers' multi-stop services would have the same effect and, in addition, should result in more long haul, non-stop services being offered by national carriers than would be the case if this threat did not exist.

The current weakness in the economy and the limited traffic growth expected in the short to medium term should prompt the CTC to exercise care in increasing competition among the carriers too quickly. In the long run, however, the minimum role definition that the Committee is proposing should promote the objectives set forth in this proposed policy. A

redistribution of market shares would take place, fleet planning strategies would be re-oriented, weaker carriers might be merged with more efficient ones, and new low-cost carriers might emerge. The proposed roles provide the flexibility that is necessary for this process of change to continue and to produce a stronger air carrier industry that provides good service at a fair price.

The Role of Air Canada

The Committee heard a wide variety of views concerning Air Canada, ranging from the opinion that a strong Air Canada is needed as a tool of government policy to the wish that Air Canada be reduced in size and sold to private investors. The proponents of the latter view argued that it is not possible for fair competition to occur as long as Air Canada continues to dominate the marketplace and have access to cheaper capital than is available to privately owned carriers.

The Committee recognizes that Air Canada's predominance and public ownership may be a legitimate cause for concern. It is evident, however, that Air Canada has not made unfair use of its strength in competition with other carriers. The Committee also noted that between 1977 and 1981, the percentage of all domestic passengers that were carried by Air Canada declined from 56 to 48 per cent.

The Committee proposes no change in Air Canada's role or status at this time.

Domestic Charters

The matter of domestic Advance Booking Charters (ABCs) was brought up during the hearings and was also mentioned in the Transport Canada proposed policy. The main issue raised before the Committee is whether the distinction that now exists between ABCs and unit toll services should be maintained.

This distinction currently exists on two levels:

—the two types of services are operated under different classes of licences—mainly Class 1 for unit toll services and Class 4 for charter services; and

—the rules under which ABCs operate are aimed at those leisure travellers who are willing to forgo flexibility in favour of low price.

The range of views expressed on this matter is represented by the statements of Air Canada and Wardair. In its brief, Air Canada stated:

> A real distinction must be maintained between unit toll and specialized charter services for leisure travel. Policy should state specifically that advance purchase and minimum stay requirements be no less stringent than at present. (page 4 of the submission)

Mr. Max Ward commented:

> I do not really think that the proponents of this policy could possibly not recognize that the distinction between chartered and scheduled service has disappeared. (46:9)

Furthermore, the President of the CTC told the Committee that the CTC needs policy guidance to clarify the relationship between unit toll and charter services.

The Committee has noted that:

—if the fences around charter operations were lowered too far, the charter carriers would have a back door into unit toll services, without having to meet the obligations associated with unit toll licences;

—the present fences on ABCs, pertaining to advance booking and minimum stay requirements, are close to what the CTC study, "Assessment of the Effectiveness of the Restrictions on Low Priced Air Fares", considers optimum for domestic markets, i.e., "... a minimum stay requirement of three days with advance booking of 14 days..."; and

—domestic ABCs represent a very small fraction of the total operations of those carriers that have offered this service (about 5 per cent for Wardair and even less for the regional carriers).

These observations led the Committee to conclude that the distinction between unit toll and charter services should be maintained and that, because of the small size and specialized nature of domestic charter markets, this should not create any particular hardship for the charter carriers.

The Committee cannot ignore, however, that the existence of ABCs has been a very important factor in the development of the low fares now offered by the unit toll carriers.

For this reason, the Committee believes that it is important that domestic ABCs continue to be offered. To this end, the assertion by Mr. Max Ward that "the scheduled carriers can come out with low fares that we cannot possibly compete on" (46:8) must be taken seriously.

The Committee recognizes the potential ability of scheduled carriers to engage in predatory pricing by cross-subsidizing their low fares with their higher fares. By contrast, the opportunity for cross-subsidization by charter carriers is quite limited under the existing rules.

The Committee believes that while charter carriers should direct their services primarily toward the cost-conscious, discretionary market, they should be given greater access to higher yield markets, in order to improve their loads and yields. This seems to be the intent of the 'top-off' authority now contained in the Air Carrier Regulations, which allows up to one-third of the capacity of the aircraft to be sold without any pre-booking requirement. The Committee believes, however, that the other 'top-off' restrictions (i.e., round-trip obligation and minimum stay requirement) are an impediment to charter carriers who want to optimize their yields and load factors.

The Committee therefore recommends that these restrictions be relaxed so that charter carriers can compete more equitably in low-cost markets with scheduled carriers while at the same time having some access to higher yield markets.

In view of these considerations, **the Committee recommends that restrictions on domestic charter services should be further reduced, but a distinction should be maintained between charter and unit toll services. Particular consideration should be given to eliminating the length of stay requirement and to allowing one-way trips for the one-third 'top-off' now permitted on ABC flights.**

Subsidies

The Transport Canada policy paper is nearly silent on the question of whether direct operating subsidies should be paid to air carriers. It states only that the policy should promote unit toll air services that are " . . . warranted by travel demand, with little need for direct operating subsidies". (paragraph 38) Despite this lack of emphasis on subsidies, some witnesses argued before the Committee that in some instances, direct operating subsidies should be provided and that the position of the government toward the use of subsidies should be spelled out in the domestic air carrier policy.

Air services should be determined principally by the demand for such services, although operating subsidies may be required in order to initiate or maintain services that are essential to the public interest. Such subsidies, which would be administered by the CTC, should be granted for limited periods of time. They should go to the most appropriate carrier operating the most suitable equipment. In some instances, improvements in airports or air navigation services could be an alternative to granting operating subsidies.

The Committee wishes to note also that the provision of air carrier subsidies is not exclusively a federal responsibility. Ontario, for example, has been extremely successful in improving air services in northwestern Ontario through the Norontair operation, which it funds. This may be an area where the provinces might take on greater responsibility.

Transport Canada should undertake a detailed analysis of the matter of subsidies for air transportation. The report emanating from this study should be referred to this Committee.

Inter-carrier Co-operation

The effect of the Committee's recommendations would be to stimulate competition among Canada's domestic carriers. This competition should take place in the areas of prices and quality and convenience of services. There are areas, however, where carriers should co-operate for the benefit of the travelling public. These areas of co-operation include reservations and ticketing, joint fares and rates, and shared facilities and services.

The CTC has no powers in these areas. A longstanding legislative precedent in the *Railway Act* obliges railways and telephone companies to interconnect and forward each other's traffic on reasonable terms and conditions. Consumers and competitors may seek relief from the regulator if these obligations are not fulfilled.

The need for joint fares and the importance of electronic reservations systems suggest that an analogous legal obligation might apply to airlines. It would concern the terms of access to reservations systems and co-operation in ticketing and joint fares.

All carriers should co-operate through interline and inter-airline agreements in the areas of reservations and joint fares and rates. The CTC should investigate these issues, identify problems and recommend remedies.

Five-year Review

The Committee recognizes that the policy will have to be reviewed periodically. Changes in technology, market conditions and the structure of the industry may require modifications from time to time. In particular, as carriers adjust to an environment of increased competition, there may be room for more than two national carriers. **Transport Canada should issue a report within five years' time either reaffirming existing policy or proposing modifications. That report should be referred to this Committee for consideration.**

Chapter 8

POLICY GUIDANCE

In discharging its responsibilities, the CTC is guided by the *Aeronautics Act*, the *National Transportation Act* and government policy. Of these three sources of direction, the first two are necessarily paramount, because there is no legislative requirement for the CTC to take government policy into account in making its decisions. The provisions of these acts are, however, quite general and may be subject to varying interpretation. Moreover, the CTC has been responsive to government policy direction. From a practical point of view, therefore, government policy—expressed through policy statements and decisions on appeals—is likely to continue to have an important influence on CTC decisions. The Committee therefore attaches great importance to the general direction that might be given the CTC through government policy. Such guidance is particularly important in view of the Committee's recommendation that few constraints be placed on the opportunities open to carriers seeking CTC approval for new routes.

Control of Entry

The Committee's policy recommendations concerning market entry support a continuation of recent trends toward increased levels of competition. In reaching its decisions, the CTC should regard competition as the principal means by which the objectives of the policy will be promoted. Increased competition can be expected to result in increased efficiency and improvements in services and passenger convenience.

Although the Committee strongly supports a high level of competition among carriers, it wishes to express two caveats:

—Competition may be counterproductive if the entry of an additional competitor would fragment a market to a point where load factors were significantly reduced or carriers were forced to use smaller, less efficient aircraft.

—For sparsely populated remote areas, stability and adequacy of service should not be jeopardized by a level of competition that the market cannot sustain on a year-round basis.

In proposing a policy that would allow more competition, the Committee recognizes that some carriers may attempt to expand too quickly into new markets at the expense of their existing services. While air carriers should not be discouraged from experimentation and innovation, the CTC should ensure that the implementation of the policy proposed in this report does not create undue disruptions of existing services.

In light of these considerations, the Committee proposes that government policy provide the following direction to the CTC in respect of proposed new domestic unit toll air services.

Any air carrier, existing or newly established, could apply to the Canadian Transport Commission to provide unit toll passenger or cargo air services on any route in Canada, subject to the 1500-mile limit (in southern Canada) imposed on all air carriers other than Air Canada and CP Air.

The CTC should authorize any domestic unit toll air service that would, on balance, further the policy objectives set out in Chapter 6 of this report. To this end, the Commission should:

1) **rely on competition as the principal means of promoting the objectives of the policy, particularly in respect of high density markets and in short haul markets in which air services face strong competition from surface modes of transportation;**

2) **ensure that when an existing air carrier applies to provide a new service, the provision of the service would not have a significant adverse effect on the applicant's existing services; and**

3) **take into account, in determining whether the proposed service would result in an overall increase in efficiency of the air transport system, the effect that a proposed service would have on the costs and services of all carriers affected, as well as on the costs of any improvements to airports and air navigation services that would be required.**

The Committee recognizes that the approach it favours would place greater demands on the CTC than would the Transport Canada proposal. The CTC probably would be faced with a greater number of applications for new services and its decisions would in general be more difficult. At first, there might be a rush of applications, but this would not be expected to persist. Carriers would recognize that they are still in a regulated environment and that it would not be in their long-term interest to propose overly rapid expansion. Furthermore, the CTC's rejection of unsupported applications would tend to cause carriers to become more selective in proposing new services.

Fares and Rates

Air carriers have frequently complained that the requirements for filing rates and tariffs with the CTC are unnecessarily burdensome. The need to justify each change, no matter how minor, has been especially criticized. The Committee believes that fares and rates should continue to be controlled by the CTC but favours a more flexible process.

The CTC should continue to regulate fares and rates. In order to simplify rate-setting and encourage competition, the CTC should define, and from time to time amend, a zone of flexibility within which carriers would be allowed to vary their fares upward or downward with no other requirement than a short advance notice to the CTC.

The Committee expressed in Chapter 7 its concern that a competitive balance be maintained between ABCs and low-cost unit toll fares. To that effect, the Committee believes that the CTC should monitor closely low-cost fares filed by scheduled carriers and their associated fences. Low-cost fares could be defined as fares discounted from regular fares by more than the limit prescribed in the zone of flexibility defined in the previous recommendation. **The CTC should ensure that fair competition is maintained between ABCs and low-cost fares offered by scheduled carriers.**

Furthermore, scheduled carriers should be discouraged from offering deceptively small numbers of seats on highly publicized deep-discount fare schemes. **The Air Carrier Regulations should be amended to include a provision requiring scheduled carriers to state clearly in their advertisements for low-cost fares the number of seats allocated to these fares on each route.**

Mergers and Acquisitions

The Committee recognizes that mergers and acquisitions may at times be necessary to bring about structural changes in the industry that result in improved efficiency. The CTC must consider these changes on a case-by-case basis, weighing improvements in efficiency against the potential for reduced competition.

Mergers and acquisitions should be dealt with by the CTC case by case within the framework of the policy. The CTC should look favourably on proposed mergers and acquisitions that would result in improved efficiency, provided they would not unduly restrict competition.

Regulatory Burden

The burden of the regulatory process was referred to by several witnesses, including regional and local carriers and some provinces. Also, a Transport Canada survey of airline attitudes to regulation showed that air carriers were in wide agreement that the direct and indirect cost of regulation is too high.

The Committee was pleased to hear from the Hon. Edgar Benson, President of the CTC, and Mr. Malcolm Armstrong, Chairman of the Air Transport Committee, that the ATC is currently attempting to find ways of streamlining certain requirements imposed on air carriers, including those involving route applications and the filing of tariffs.

The CTC should give high priority to simplifying and speeding up its procedures in order to reduce the regulatory burden on the air carriers. In particular, the CTC should:

—establish time limits for its consideration of different types of applications;

—expedite unopposed licence applications;

—simplify the processing of applications for upgrading the aircraft group on existing licences for smaller aircraft (Groups A to C); and

—simplify the process of filing domestic charter programs so that the requirements are no more burdensome than those for filing competing low-cost, unit toll fares.

Appeals

The ultimate responsibility for policy guidance rests with the government, and the appeal process is an important means to review the manner in which policy has been applied by the CTC in particular cases.

The Committee notes the concern of Transport Canada that the increasing tendency to appeal CTC decisions is placing a growing burden on the government.

The enunciation of clear government policy with respect to domestic air carrier operations will in itself diminish the number of appeals. Furthermore, the Committee considers that the Minister and the Cabinet, by establishing the basis on which appeals will be heard, could reduce the number of appeals.

Both the Minister and the Cabinet have broad discretion with respect to appeals from CTC decisions. A clarification of how that discretion will be exercised through the publication of guidelines for appeals from CTC decisions—in effect, an appeals policy—would be an appropriate and positive addition to the regulatory process.

The Committee considers that appeals from decisions of the CTC should be retained. To limit the number of appeals, the Minister and the Governor in Council should establish and make public the basis upon which appeals would be heard.

Chapter 9

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Standing Committee on Transport makes the following recommendations:

Regulation

1. A regulated environment should be maintained for the domestic air industry, and the Canadian Transport Commission should continue to be the regulator. (21)*

Policy Objectives

2. The objectives of a new domestic unit toll air carrier policy should be to promote:

—increased efficiency of the air transportation system;

—improved passenger convenience;

—the provision of an adequate choice of air services and fares;

—the long-term financial viability of the industry; and

—adequate and stable services in remote and less populated areas of the country. (24)

* Recommendations can be found in the text on the pages indicated in parentheses.

Air Carrier Roles

3. In southern Canada (south of 60° N latitude), only Air Canada and CP Air should be allowed to operate unit toll services between city-pairs more than 1500 great circle statute miles apart. (31)

4. Any Canadian air carrier, new or existing, should be able to apply to the CTC to operate any unit toll service in southern Canada between city-pairs up to 1500 miles apart. (31)

5. Any Canadian air carrier, new or existing, should be permitted to apply to the CTC to operate any domestic unit toll service to or within northern Canada (north of 60° N latitude). (31)

6. No restrictions should be laid down in policy on the size or type of aircraft that domestic unit toll carriers may operate. (31)

Domestic Charters

7. Restrictions on domestic charter services should be further reduced, but a distinction should be maintained between charter and unit toll services. Particular consideration should be given to eliminating the length of stay requirement and to allowing one-way trips for the one-third 'top-off' now permitted on ABC flights. (34)

New Entry

8. The CTC should authorize any new domestic unit toll air service that would, on balance, further the objectives set out in recommendation 2 and, in particular, should:

a) rely on competition as the principal means of promoting the objectives, particularly in respect of high density markets and in short haul markets in which air services face strong competition from surface modes of transportation;

b) ensure that when an existing air carrier applies to provide a new service, the provision of the service would not have significant adverse effect on the applicant's existing services; and

c) take into account, in determining whether the proposed service would result in an overall increase in efficiency of the air transport system, the effect that a proposed service would have on the costs and services of all carriers affected, as well as on the costs of any improvements to airports and air navigation services that would be required. (38)

Fares and Rates

9. The CTC should continue to regulate fares and rates. In order to simplify rate-setting and encourage competition, the CTC should define and, from time to time, amend a zone of flexibility within which carriers would be allowed to vary their fares upward or downward with no requirement other than a short advance notice to the CTC. (39)

Low-cost Fares

10. The CTC should ensure that fair competition is maintained between ABCs and low-cost fares offered by scheduled carriers. (39)

Advertising of Low Fares

11. The Air Carrier Regulations should be amended to include a provision requiring scheduled carriers to state clearly in their advertisements for low-cost fares the number of seats being offered at those fares on each route. (39)

Mergers and Acquisitions

12. Mergers and acquisitions should be dealt with by the CTC case by case within the framework of the policy. The CTC should look favourably on proposed mergers and acquisitions that would result in improved efficiency, provided they would not unduly restrict competition. (39)

Regulatory Burden

13. The CTC should give high priority to simplifying and speeding up its procedures in order to reduce the regulatory burden on the air carriers. In particular, the CTC should:

- **—establish time limits for its consideration of different types of applications;**
- **—expedite unopposed licence applications;**
- **—simplify the processing of applications for upgrading the aircraft group on existing licences for smaller aircraft (Groups A to C); and**
- **—simplify the process of filing domestic charter programs so that the requirements are no more burdensome than those for filing competing low-cost, unit toll fares. (40)**

Air Carrier Subsidies

14. Air services should be determined principally by the demand for such services, although operating subsidies may be required in order to initiate or maintain services that are essential to the public interest. Such subsidies, which would be administered by the CTC, should be granted for limited periods of time. They should go to the most appropriate carrier operating the most suitable equipment. (34)

15. All carriers should co-operate through interline and inter-airline agreements in the areas of reservations and joint fares and rates. The CTC should investigate these issues, identify problems and recommend remedies. (35)

Appeals

16. Appeals from decisions of the CTC should be retained. To limit the number of appeals, the Minister and the Governor in Council should establish and make public the basis upon which appeals would be heard. (40)

Five-year Review

17. Transport Canada should issue a report within five years' time either reaffirming existing policy or proposing modifications. That report should be referred to this Committee for consideration. (35)

GLOSSARY

ABC: Advance Booking Charter. Chartered flights for which seats are sold through a tour operator and where passengers must comply with advance booking and minimum stay requirements.

Aircraft Groups: For licencing purposes, aircraft are divided into eight groups, according to maximum take-off weight.

Group	*Weight Range (lbs)*	*Types of Aircraft in Group*
A	up to 4,300	Cessna 180, 182, 185, 206
B	4,300 — 7,000	Cessna 310, 402, DH Beaver
C	7,000 — 18,000	DHC-6, Beech 99
D	18,000 — 35,000	DC-3
E	35,000 — 75,000	DHC-7, F-27, HS-748
F	75,000 — 150,000	B-737, DC-9, BAC-111, Electra
G	150,000 — 300,000	B-727, B-707, B-767, DC-8
H	300,000 and over	B-747, DC-10, L-1011

ATC: Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission.

Charter Service: Air services in which an entire aircraft is chartered for a fee.

Class of Air Service: For licencing purposes, domestic air services are divided into classes. Classes 1, 2 and 3 are unit toll services (see **Unit Toll Services**), differentiated by the degree of regularity required of the service. Most national and regional carrier unit toll services are operated under Class 1 licences.

Conditions of Service: Restrictions attached to licences in respect of routes that air carriers are allowed to serve. These are most commonly mandatory stops, maximum service frequency and number of aircraft.

CTC: Canadian Transport Commission.

Fences: Restrictions on the sale of seats. Common types of fences are minimum pre-booking period, advance purchase of ticket, cancellation penalties and minimum length of stay.

Market Entry and Exit: The process of an air carrier initiating (**entry**) or terminating (**exit**) services on a particular route (**market**).

Unit Toll Services: Passenger services in which individual seats are sold to the public, or cargo services in which goods are shipped for a fee related to the type of commodity and the weight of the goods.

Yield: A measure of the average revenue produced per unit of passengers or cargo carried, usually expressed in dollars per passenger or per passenger-mile (kilometre) and dollars per pound (kilogram) or per ton-mile (kilometre) for cargo.

Appendix A

WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE

	Issue No.
Tuesday, February 2, 1982	
Department of Transport, Canadian Air Transportation Administration: Mr. Richard P. St-John Deputy Administrator Mr. J.A.A. Lovink Director Domestic Policy (Air)	40
Department of Consumer and Corporate Affairs, Bureau of Competition Policy: Mr. Lawson Hunter Director of Investigation and Research Mr. D.A. Dawson Director Regulated Sector Branch Dr. D.F. McKinley Director Research and International Relations Branch	40
Economic Council of Canada: Mr. David W. Slater Chairman Mr. Robert Jenness Senior Policy Advisor	40
Wednesday, February 3, 1982	
Department of Transport, Canadian Air Transportation Administration Mr. J.A.A. Lovink Director Domestic Policy (Air)	41

Thursday, February 4, 1982

Pacific Western Airlines Limited: 42

Mr. Rhys R. Eyton
President and Chief Executive Officer

Eastern Provincial Airways Limited: 42

Mr. William Verrier
Vice-President, Marketing

Mr. Roy Rideout
Vice-President
Administration and Planning

Nordair: 42

Mr. Roland Lefrançois, Q.C.
Chairman of the Board

Quebecair: 43

Mr. Alfred Hamel
President and Chief Executive Officer

Tuesday, February 9, 1982

Time Air Limited: 44

Mr. Richard Barton
President

Bradley Air Services/First Air: 44

Mr. John W. Crichton
Executive Vice-President

Northwest Territorial Airways Limited: 44

Mr. Robert Engle
President

Canadian Pacific Air Line, Limited (CP Air): 45

Mr. Ian A. Gray
President and Chief Executive Officer

Thursday, February 11, 1982

Wardair Canada (1975) Ltd: 46

Mr. Maxwell Ward
Chairman and President

Air Canada: 46

Mr. Claude I. Taylor
President and Chief Executive Officer

Consumers' Association of Canada: 47

Mr. Hudson Janisch
Chairman, Regulated Industries Program and
Professor of Law, University of Toronto

Mr. John Blakney
Assistant Counsel

Air Chicago, Chicago, Illinois: 47

Mr. Brian Campbell
Chairman

Tuesday, February 16, 1982

Panel Discussion on Airline Deregulation in the United States: 48

Mr. Roy Pulsifer
Associate Director
Licensing Programs and Policy Development
Bureau of Domestic Aviation
Civil Aeronautics Board
Washington, D.C.

Mr. Melvin A. Brenner
Melvin A. Brenner Associates, Inc.
Rowayton, Connecticut

Mr. Dennis F.X. Mathaisel
Postdoctoral Research Associate and Lecturer
Flight Transportation Laboratory
Department of Aeronautics and Astronautics
Massachussetts Institute of Technology
Cambridge, Massachussetts

Mr. Robert J. Joedicke
Lehman Brothers Kuhn Loeb Research
New York, N.Y.

Alliance of Canadian Travel Associations: 48

Mr. Doug Crozier
Legal Counsel

Mr. Gareth Davies
Executive Director

Mr. Alex Bertren-Matthews
Vice-President

Thursday, February 18, 1982

Canadian Transport Commission: 49

The Honourable E.J. Benson
President

Mr. M.D. Armstrong
Chairman
Air Transport Committee

Mr. Richard Fosbrooke
Acting Director
Passenger & Aviation Economics

Province of Saskatchewan: 49

Mr. John S. Burton
Executive Director
Transportation Agency of Saskatchewan

Province of Manitoba: 50

The Honourable Samuel Uskiw
Minister of Highways and Transportation

Mr. John C. Rea
Director of Transportation
Department of Highways and Transportation

Tuesday, February 23, 1982

Panel Discussion on Domestic Air Carrier Policy: 51

Dr. W.T. Stanbury
Professor of Policy Analysis
Faculty of Commerce
University of British Columbia and
Director, Regulation and Government
Intervention Program,
The Institute for Research on Public Policy

Mr. F.J.H. Johnston
Air Transport Director
Air Transport Department
International Air Transport Association
Montreal, Quebec

Mr. William A. Jordan
Professor of Economics
Faculty of Administrative Studies
York University
Downsview, Ontario

Mr. J.R. Baldwin
Associate Professor of Economics
Department of Economics
Queen's University
Kingston, Ontario

Province of Ontario: 51

Mr. W.D. Burtnick, Q.C.
Senior External Counsel
Office of Legal Services
Ministry of Transportation and Communications

Mr. David Garner
Air Office

Thursday, February 25, 1982

Dr. Richard Schultz 52
Associate Professor
Department of Political Science and
Centre for the Study of Regulated Industries
McGill University
Montreal, Quebec

Mr. J.M. Fugère 52
President
Pilgrim Airlines
New London, Connecticut

Institute for Transportation Studies,
University of Calgary: 53

Mr. Everett Johnston
Chairman

Mr. J.R. Brent Ritchie
Director
Division of Travel and Tourism

Tuesday, March 2, 1982

Council of Unions in the Aviation Industry,
Canadian Labour Congress: 54

Mr. Donald Montgomery
Chairman of the Council and
Secretary-Treasurer of the Congress

Mr. Murray Randall
National Representative
Canadian Labour Congress

Mr. Mike Rygus
General Vice-President
International Association of Machinists

Mr. Ron Schneiderman
Secretary-Treasurer
Canadian Air Line Dispatchers Association

Appendix B

SUBMISSIONS RECEIVED

Air Ontario Limited

Air Transport Association of Canada

City of Brandon, Manitoba

Government of New Brunswick, Minister of Transportation

Government of Newfoundland and Labrador, Department of Transportation and Communications

Government of Nova Scotia, Minister of Transportation

Government of Prince Edward Island, Department of Highways and Public Works

Government of Yukon, Tourism and Economic Development, Economic Research and Planning

Northwest Territories, Minister of Government Affairs

The Board of Trade of Metropolitan Toronto

The Canadian Manufacturers' Association

Travel Industry Association of the Northwest Territories

Mr. J. D. Watson, Manotick, Ontario

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 and 55 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

MAURICE A. DIONNE
Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 23, 1982
(91)

The Standing Committee on Transport met, *In Camera*, at 9:42 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Benjamin, Bockstael, Corbin, Mrs. Côté, Messrs. Deniger, Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, Harquail, Mayer, McDermid, Nowlan and Turner.

Other Member present: Mr. Daudlin.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director; Mr. Cary Swoveland, Transportation Economist; Mr. Robert Obadia, Air Transportation Consultant; Mr. Timothy Denton, Lawyer and Consultant in regulatory matters and Mr. Gregory Kane, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981". (*See Minutes of Proceedings, Thursday, January 28, 1982, Issue No. 40*).

The Committee proceeded to consider its draft report to the House with respect to the document, entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981".

On motion of Mr. Bockstael, seconded by Mr. Nowlan, Mr. Deniger was elected Vice-chairman of the Committee.

On motion of Mr. Corbin, seconded by Mr. Turner, it was agreed,—That the Committee print an additional 2000 copies of Issue No. 55 of the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence with a special cover.

On motion of Mr. Deniger, seconded by Mr. Nowlan, it was agreed,—That the Committee hire a designer or an advertising agency to prepare camera ready artwork for the design of its cover relating to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981".

At 12:00 noon, the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(92)

The Standing Committee on Transport met, *In Camera*, at 3:38 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Benjamin, Bockstael, Campbell (*LaSalle*), Deniger, Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, McDermid and Nowlan.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director; Mr. Cary Swoveland, Transportation Economist; Mr. Robert Obadia, Air Transportation Consultant; Mr. Timothy Denton, Lawyer and Consultant in regulatory matters and Mr. Gregory Kane, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, January 28, 1982, Issue No. 40*).

The Committee resumed consideration of its draft report to the House with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981".

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Thursday, March 25, 1982.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

THURSDAY, MARCH 25, 1982
(93)

The Standing Committee on Transport met, *In Camera*, at 9:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Benjamin, Bockstael, Campbell (*LaSalle*), Corbin, Deniger, Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, McDermid, Nowlan and Siddon.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director; Mr. Cary Swoveland, Transportation Economist; Mr. Robert

Obadia, Air Transportation Consultant; Mr. Timothy Denton, Lawyer and Consultant in regulatory matters and Mr. Gregory Kane, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981". (*See Minutes of Proceedings, Thursday, January 28, 1982, Issue No. 40*).

The Committee resumed consideration of its draft report to the House with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981".

At 12:00 noon, the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Tuesday, March 30, 1982.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

TUESDAY, MARCH 30, 1982
(94)

The Standing Committee on Transport met, *In Camera*, at 9:42 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Benjamin, Bockstael, Corbin, Mrs. Côté, Messrs. Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, Forrestall, Gourd, Harquail, MacBain, Mayer, McDermid, Nowlan, Reid (*St. Catharines*), Scott (*Hamilton-Wentworth*) and Turner.

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Director; Mr. Robert Obadia, Air Transportation Consultant and Mr. Timothy Denton, Lawyer and Consultant in regulatory matters.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981". (*See Minutes of Proceedings, Thursday, January 28, 1982, Issue No. 40*).

The Committee resumed consideration of its draft report to the House with respect to the document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981".

The report, as amended, was carried on division.

On motion of Mr. Nowlan, seconded by Mr. Gourd, it was agreed,—That the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes which may be necessary without changing the substance of the draft report to the House.

Ordered,—That the Chairman report to the House.

On motion of Mr. Bockstael, seconded by Mr. McDermid, it was agreed,—That the Committee authorize the printing of Issue no. 55, which contains its Ninth Report to the House, in a tumble format.

It was agreed,—That immediately after the tabling of the report to the House, a press conference be called to highlight the major elements of the report.

It was agreed,—That a meeting of the sub-committee on Agenda and Procedure be called at 9:30 o'clock a.m., Thursday, April 1, 1982.

At 11:06 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

POLITIQUE DE TRANSPORT AÉRIEN INTÉRIEUR

CHAMBRE DES COMMUNES

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 55

Le mardi 23 mars 1982
Le jeudi 25 mars 1982
Le mardi 30 mars 1982

Président: Maurice A. Dionne

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 55

Tuesday, March 23, 1982
Thursday, March 25, 1982
Tuesday, March 30, 1982

Chairman: Maurice A. Dionne

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Transports

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Transport

CONCERNANT:

Le document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (Services à taux unitaires), août 1981»

RESPECTING:

The document entitled, "Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), August 1981"

Y COMPRIS:

Le neuvième rapport à la Chambre

INCLUDING:

The Ninth Report to the House

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS

Président: Maurice A. Dionne
Vice-président: Pierre Deniger

Messrs.

Benjamin
Bockstael
Corbin
Côté (Mrs.)
Ellis
Flis
Forrestall
Gourd
Harquail
MacBain

(Quorum 11)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Conformément à l'article 65 (4)*b*) du Règlement:

Le mardi 23 mars 1982:

M. Flis remplace M. Penner;

M. McRae remplace M. Dionne (*Chicoutimi*).

Le mardi 30 mars 1982:

M. Forrestall remplace M. MacKay;

M. Reid (*St. Catharines*) remplace M. Siddon;

M. Gourd remplace M. Campbell (*LaSalle*).

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

Chairman: Maurice A. Dionne
Vice-Chairman: Pierre Deniger

Messieurs

Mayer
McDermid
McRae
Nowlan
Reid (*St. Catharines*)
Scott (*Hamilton-Wentworth*)
Skelly
Turner—20

(Quorum 11)

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 65(4)(*b*):

On Tuesday, March 23, 1982:

Mr. Flis replaced Mr. Penner;

Mr. McRae replaced Mr. Dionne (*Chicoutimi*).

On Tuesday, March 30, 1982:

Mr. Forrestall replaced Mr. MacKay;

Mr. Reid (*St. Catharines*) replaced Mr. Siddon;

Mr. Gourd replaced Mr. Campbell (*LaSalle*).

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Le Comité permanent des transports a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 15 décembre 1981, le Comité a étudié le document de Transports Canada intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981» et a fait ses recommandations sur le sujet.

Le Comité a tenu à Ottawa 24 audiences publiques sur la question, du 28 janvier au 2 mars 1982, et a entendu au total 48 témoins. À la demande du Comité, l'honorable Jean-Luc Pepin a par ailleurs participé à une séance à huis clos le 25 février. Le Comité a en outre reçu treize mémoires écrits. La liste des témoins qui ont comparu devant le Comité se trouve à l'Annexe A, et la liste des mémoires à l'Annexe B. La contribution de tous ceux qui ont participé aux audiences a été inestimable pour le Comité.

Le Comité tient également à exprimer sa gratitude à son greffier, Mlle Santosh Sirpaul, qui a organisé les séances, coordonné le travail et donné des conseils sur la procédure à suivre, ainsi qu'à Mme Marie-Josée Brière, du Bureau des traductions, qui a traduit le rapport. Il remercie en outre son personnel consultatif, réuni pour l'occasion par le Centre parlementaire et composé de MM. Peter Dobell, Timothy Denton, Gregory Kane, Robert Obadia et Cary Swoveland.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
Chapitre 1	**Introduction**	**7**
Chapitre 2	**L'industrie du transport aérien intérieur**	**9**
Chapitre 3	**Le processus de réglementation**	**13**
Chapitre 4	**L'exposé de principes de Transports Canada**	**15**
Chapitre 5	**La question de la déréglementation**	**17**
Chapitre 6	**Les objectifs de la politique**	**23**
Chapitre 7	**Le rôle des transporteurs aériens**	**25**
Chapitre 8	**Les directives**	**39**
Chapitre 9	**Sommaire des recommandations**	**45**
Glossaire		**49**
Annexe A:	**Liste des témoins**	**51**
Annexe B:	**Liste des mémoires reçus**	**57**

Chapitre 1

INTRODUCTION

Pour étayer son analyse du document de travail de Transports Canada, le Comité a entrepris d'étudier l'évolution de la politique canadienne de transport aérien intérieur, en s'attachant particulièrement aux changements survenus au cours des quinze dernières années. Le Comité a été favorablement impressionné par ces changements, qui ont mené à l'établissement d'une industrie aérienne forte et souple, desservant bien le pays.

Cette évolution s'est produite dans un cadre réglementaire établi par la loi, par le biais d'une combinaison d'énoncés de politique gouvernementale, de jugements de la Commission canadienne des transports (CCT), et de décisions du ministre des Transports et du gouverneur en conseil à la suite d'appels de ces jugements. Le Comité est convaincu que cette évolution ne doit pas être restreinte, mais qu'il faut continuer de faire preuve de souplesse afin de permettre à l'industrie d'innover sans cesse et de s'adapter à l'évolution de la demande et aux progrès techniques.

Le document de travail de Transports Canada a pour objectif, selon un fonctionnaire du Ministère, de raffiner le statu quo (41.5)[1]. Bien que plusieurs témoins, dont les transporteurs, aient limité leurs observations aux recommandations précises contenues dans le projet de politique, un certain nombre d'autres ont dit craindre que la solution proposée par Transports Canada restreigne toute amélioration future. Certains autres témoins sont même allés plus loin, en suggérant d'abandonner toute réglementation économique pour laisser le champ libre aux forces du marché.

[1] Cette référence renvoie à la page 5 du fascicule nº 41 des «Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports»; les autres références aux fascicules sont présentées de la même façon.

Après mûre réflexion, le Comité a décidé de ne pas se limiter, dans ses recommandations, à des commentaires détaillés sur le projet de politique, mais plutôt d'élargir le champ de son étude et de présenter ses propres recommandations sur l'orientation générale de la politique de transport aérien intérieur au Canada.

Grandes questions

Le Comité estime qu'il devra trouver une réponse à trois grandes questions avant de formuler une nouvelle politique de transport aérien intérieur.

1) **Réglementation ou déréglementation:** Dans l'intérêt du public, est-il préférable d'adopter une politique maintenant un contexte de concurrence réglementée, ou de se diriger vers une disparition totale de la réglementation économique, comme cela s'est fait aux États-Unis?

2) **Structure de l'industrie:** La politique future devrait-elle favoriser la concurrence au sein de l'industrie? Si tel est le cas, dans quelle mesure le rôle des divers groupes de transporteurs devrait-il être strictement défini?

3) **Directives à la CCT:** Si l'industrie doit demeurer réglementée, quelles directives faudrait-il donner à la CCT pour lui permettre d'assumer ses responsabilités?

Plusieurs témoins ont indiqué que d'autres questions pourraient également influer sur la politique de transport aérien intérieur à taux unitaires: les services d'affrètement intérieurs, les services internationaux, le rôle d'Air Canada, les subventions à l'exploitation et le rôle des gouvernements provinciaux dans ce secteur. Le Comité a tenu compte de ces questions au cours de son analyse et de l'élaboration de ses recommandations.

Le Comité a été très heureux de cette occasion d'examiner et de commenter le projet de politique de transport aérien intérieur avant que le gouvernement l'étudie, et a relevé ce défi de façon constructive. La tenue d'audiences, avec séances publiques et discussions générales, constitue un excellent mécanisme pour l'examen de la politique proposée. Par la publication du présent rapport, le Comité espère contribuer à l'évolution de la politique, et voit dans cet exercice un bon exemple de travail coopératif et productif en comité.

Chapitre 2

L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN INTÉRIEUR

Ce chapitre comprend une brève description de l'industrie canadienne du transport aérien et met l'accent tout particulièrement sur les changements récents qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les principaux points de la politique.

Les transporteurs aériens sont traditionnellement divisés en trois groupes: les transporteurs nationaux, régionaux et locaux.

Transporteurs nationaux

Après qu'Air Canada eut assuré pendant un certain temps des liaisons transcontinentales sans concurrence, de 1943 à 1958, l'existence de deux transporteurs nationaux a été reconnue pour la première fois en 1958. CP Air a alors été autorisée à faire concurrence à Air Canada sur la route Vancouver-Winnipeg-Toronto-Montréal. Le niveau de concurrence autorisée entre CP Air et Air Canada s'est ensuite accru en 1967 et 1977, puis en 1979, année où ont été levées les dernières restrictions relatives au rapport de concurrence entre Air Canada et CP Air.

Bien qu'aucune politique gouvernementale ne définisse explicitement leur rôle, il est évident que les transporteurs nationaux assument maintenant un rôle général, en assurant des liaisons sur des routes très variées dans le sud du Canada, au moyen d'avions à réaction de types divers.

Transporteurs régionaux

Les énoncés de politique de 1966 et 1969 définissaient le rôle de cinq transporteurs régionaux: Eastern Provincial Air (EPA), Nordair, Quebecair, Transair et Pacific Western Air (PWA).

Ces transporteurs régionaux étaient chargés d'exploiter des routes locales ou régionales pour appuyer les opérations intérieures d'Air Canada et de CP Air sur leur ligne principale, et d'assurer un service régulier à horaire fixe dans le Nord. Ils devaient assurer des services sur des routes qui n'étaient pas adaptées aux opérations de ligne principale des transporteurs nationaux, et sur certaines routes que ces derniers pouvaient leur céder.

Les transporteurs régionaux devaient limiter leurs opérations à une région définie: EPA dans les provinces de l'Atlantique avec accès à Montréal, Quebecair dans l'est du Québec à partir de Montréal, Nordair dans l'est de l'Ontario et le nord-ouest du Québec, Transair dans les provinces des Prairies et le nord-ouest de l'Ontario avec accès à Toronto, et PWA en Colombie-Britannique et dans l'ouest de l'Alberta. Dans certaines circonstances, les transporteurs régionaux pouvaient étendre leurs opérations au secteur d'un transporteur régional adjacent. Une concurrence limitée était autorisée entre les transporteurs régionaux et nationaux là où le permettaient la demande du marché et l'exploitation rentable d'une route donnée, ainsi que l'utilisation efficace du type d'avions que possédait le transporteur régional.

Les transporteurs régionaux pouvaient effectuer des vols d'affrètement intérieurs et internationaux, mais ces activités ne devaient pas prendre le pas sur leurs vols intérieurs à horaire fixe. Ils pouvaient également assurer de nouveaux types de services dans leur région ou sur les routes desservies par les transporteurs nationaux.

En vertu de la politique de transport aérien régional, les transporteurs régionaux ont connu une croissance rapide, les conditions du marché étant en outre particulièrement favorables à peu près jusqu'au milieu des années 70. Le nombre de transporteurs régionaux est passé de cinq à quatre à la suite de l'acquisition de Transair par PWA; les transporteurs de ce groupe exploitent maintenant 46 avions à réaction B-737 et quelques avions à double turbopropulseur. Ils assurent surtout le transport de passagers sur des vols de courte distance dans le sud du Canada, mais Nordair et PWA s'occupent également du transport de passagers et de marchandises dans le Nord. Tous les transporteurs régionaux, à des degrés divers, offrent aussi des vols d'affrètement intérieurs et internationaux.

Transporteurs locaux

Aucune politique gouvernementale ne définit explicitement le rôle des transporteurs locaux. Ce groupe se compose à l'heure actuelle d'environ 75 transporteurs, dont l'envergure varie considérablement et qui assurent dans toutes les régions du Canada une vaste gamme

de services, depuis le transport de passagers et de marchandises à taux unitaires jusqu'aux vols d'affrètement et aux services spécialisés. Les transporteurs locaux exploitent des routes de courte distance à faible densité et quelques routes à plus haute densité. Ils sont plus nombreux et plus importantes en Ontario, dans l'Ouest et dans le Nord. L'équipement utilisé va des petits monomoteurs aux avions à turbopropulseur de 50 places, en plus de quelques gros avions comme l'Electra de Lockheed et le DC-8 Cargo.

Wardair

Wardair Canada constitue un cas particulier puisqu'elle ne peut être rattachée à aucun de ces groupes de transporteurs; elle offre des services d'affrètement, presque uniquement internationaux, et sa part totale de ce marché représente environ 50% de tous les vols de ce genre en provenance et à destination du Canada.

En 1980, Wardair a commencé à offrir des vols d'affrètement intérieurs avec réservation anticipée (ABC), surtout sur les lignes transcontinentales entre Toronto et l'ouest du Canada. Ce secteur est toutefois assez restreint; il ne représentait que 5% de l'activité globale de Wardair en 1980.

Changements récents

La structure de l'industrie du transport aérien intérieur a beaucoup changé au cours des cinq dernières années, à la suite de décisions du Comité des transports aériens, de jugements relatifs aux décisions portées en appel et d'énoncés de politique gouvernementale. Par conséquent, le niveau de concurrence parmi les transporteurs sur le marché intérieur a augmenté considérablement pendant cette période. CP Air a gagné un meilleur accès aux routes transcontinentales et principales, les vols d'affrètement intérieurs avec réservation anticipée ont été mis sur le marché, la concurrence s'est accrue entre transporteurs nationaux et régionaux, et plusieurs transporteurs locaux ont pris rapidement de l'expansion. En trois ans, de 1977 à 1980, le pourcentage des marchés à haute densité (plus de 70 000 vols annuels) desservis par plus d'un transporteur est passé de 70 à 83%; dans le cas des marchés à densité moyenne (de 10 000 à 70 000 vols), cette proportion est passée de 35 à 46%.

La situation actuelle des transporteurs régionaux est très différente de ce qu'elle était lorsque la politique à ce sujet a été promulguée à la fin des années 60. Il s'est produit depuis deux événements majeurs:

1) **Participation des gouvernements:** PWA a été achetée en 1976 par le gouvernement de l'Alberta, Nordair a été acquise par Air Canada en 1978, et le gouvernement québécois participe financièrement aux opérations de Quebecair depuis 1981.

2) **Frontières régionales:** La politique relative aux transporteurs régionaux est tombée en désuétude à la suite de décisions récentes de la CCT et de la cassation de certaines décisions portées en appel devant le ministre des Transports. La société EPA est maintenant autorisée à assurer des vols sans escale de Halifax à Toronto, Quebecair assure la liaison Montréal-Toronto, et PWA dessert Toronto par Calgary et Brandon.

Les transporteurs locaux ont étendu la gamme des services qu'ils offrent, et certains ont atteint un niveau de développement semblable à celui des tranporteurs régionaux à la fin des années 60.

Chapitre 3

LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION

La *Loi nationale sur les transports* et la *Loi sur l'aéronautique* régissent la réglementation de l'industrie du transport aérien.

La politique prévue dans la *Loi nationale sur les transports* établit les considérations sur lesquelles la Commission canadienne des transports doit se fonder pour ses délibérations. Elle préconise «un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas». Elle prévoit en outre que tous les moyens de transport doivent pouvoir se faire librement concurrence, supporter une juste part du prix de revient réel qu'ils imposent aux contribuables, et être indemnisés pour les services qu'ils fournissent à titre de service public.

Les dispositions détaillées qui décrivent le contrôle de l'aéronautique au Canada sont énoncées principalement dans la *Loi sur l'aéronautique* et son règlement d'application. La *Loi sur l'aéronautique* expose, dans des parties distinctes, les fonctions, responsabilités et pouvoirs respectifs du ministre des Transports et de la Commission canadienne des transports.

Le ministre des Transports est chargé, entre autres, de surveiller le secteur de l'aviation et d'exécuter certaines fonctions précises liées à la construction et à l'entretien des terminus des lignes aériennes, ainsi qu'à l'application de normes de sécurité dans le domaine du transport aérien.

On a confié à la Commission canadienne des transports des pouvoirs explicites de réglementation du secteur de l'aéronautique, pour des questions telles que l'entrée sur le marché et l'abandon de services, les taux et les tarifs, de même que les modalités du service.

Ces pouvoirs, énoncés en termes généraux dans la partie II de la *Loi sur l'aéronautique*, ont été complétés par les dispositions détaillées qui figurent dans le Règlement sur les transporteurs aériens, promulgué aux termes de cette loi. Ce règlement renferme des dispositions détaillées sur des questions telles que le classement et la répartition par groupes des services aériens commerciaux et des transporteurs aériens, les permis, les changements de contrôle financier, les fusions, les règles relatives aux affrètements, les tarifs et les taux, et diverses conditions relatives à la consignation et au dépôt de données auprès de la Commission.

Le pouvoir le plus important confié à la Commission consiste à délivrer les permis d'exploitation d'un service aérien commercial. La Commission ne peut délivrer un permis «à moins qu'elle ne soit convaincue que le service aérien commercial projeté est ou sera requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public».

Lorsque la Commission délivre un permis, elle a le pouvoir additionnel de prescrire les itinéraires qui peuvent être suivis ou les régions à desservir, et elle peut joindre au permis les conditions qu'elle juge nécessaires ou désirables dans l'intérêt public. La Commission a également le pouvoir de suspendre, d'annuler ou de modifier tout permis, si la commodité et les besoins du public l'exigent.

Les dispositions concernant les tarifs, de même que les modalités du service (techniquement, les tarifs et les taux) figurent dans le règlement. Les critères qui régissent l'étude des tarifs et des modalités du service par la Commission font appel à des notions selon lesquelles les tarifs doivent être «justes et raisonnables».

La *Loi nationale sur les transports* prévoit que les décisions de la CCT peuvent être portées en appel, devant le ministre des Transports dans le cas de décisions portant sur l'octroi de *permis*, ou devant le gouverneur en conseil s'il s'agit de modifier ou de rescinder une ordonnance de la CCT. La Commission est liée par les jugements rendus à la suite de ces appels; il est également possible d'interjeter appel de ses décisions devant les tribunaux pour des raisons de droit ou de juridiction.

La hiérarchie juridique comprend trois niveaux: la loi habilitante, le règlement établi selon les pouvoirs stipulés dans la loi habilitante et enfin, les déclarations de principes, destinées à guider l'organisme de réglementation dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Il incombe en dernière analyse au gouvernement canadien de donner des directives de politique, habituellement par l'intermédiaire de déclarations périodiques transmises par le ministre des Transports. Bien que ni la *Loi nationale sur les transports* ni la *Loi sur l'aéronautique* ne confère à la Commission canadienne des transports le pouvoir juridique explicite de formuler des énoncés de politique, la Commission a elle-même reconnu qu'il était souhaitable que le gouvernement diffuse des déclarations de principes. Comme l'a indiqué le président de la CCT, l'honorable Edgar Benson, «le Comité des transports aériens, agissant au nom de la Commission, s'est montré sensible aux énoncés de politique du gouvernement en la matière.» (49:7)

Chapitre 4

L'EXPOSÉ DE PRINCIPES DE TRANSPORTS CANADA

En février 1981, Transports Canada a rendu publics les résultats d'études approfondies sur le transport aérien intérieur, dans un rapport intitulé *Réglementation économique et concurrence de l'industrie du transport aérien intérieur*. Six mois plus tard, en août 1981, Transports Canada publiait sa *Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires)*, qui a été distribuée à tous les intéressés, aux fins de commentaires et de discussions, et qui constituait le document central des délibérations du Comité.

Transports Canada a indiqué pour quelles raisons il proposait maintenant une nouvelle politique de transport aérien intérieur:

> «Depuis le milieu des années 1970, l'évolution du secteur du transport aérien intérieur a accentué la nécessité de revoir les politiques du gouvernement fédéral définissant implicitement ou explicitement les types de routes intérieures que devraient desservir les transporteurs nationaux, régionaux ou locaux. L'absence de «rôles» bien définis pour les trois principaux groupes de transporteurs a compliqué la tâche de la Commission canadienne des transports (CCT) relativement à la délivrance des permis et a gêné les transporteurs dans leur planification, car ceux-ci, pas plus que d'autres parties, ne savaient au juste quels types de routes la CCT pourrait les autoriser à desservir.» (Pages 1 et 2 du document de travail.)

Les objectifs définis dans l'exposé de principes sont décrits en détail au chapitre 6. Selon ce projet, les responsabilités de réglementation de la CCT demeureraient inchangées, et tous les transporteurs seraient tenus d'obtenir l'approbation de la CCT pour:

—abandonner des routes ou en desservir de nouvelles;

—apporter des changements aux restrictions en matière d'exploitation (par exemple, la fréquence des vols, la grosseur des avions, etc.);

—modifier les tarifs;

—faire des acquisitions et des fusions.

L'exposé de principes propose pour tous les transporteurs aériens intérieurs offrant des services à taux unitaires des rôles précis, qui correspondent à peu près à leurs rôles actuels. Afin d'assurer que ces rôles distincts sont respectés, diverses restrictions seraient imposées quant aux genres de services que les transporteurs aériens pourraient exploiter. Ces restrictions (avec quelques exceptions autorisées dans des circonstances particulières) sont les suivantes:

—Air Canada et CP Air continueraient d'être les deux seuls transporteurs nationaux;

—les deux transporteurs nationaux ne devraient employer que des avions du groupe F ou plus gros, et ne pourraient pas établir de nouveaux services dans le nord du Canada (au nord du 60e degré de latitude Nord);

—EPA, Quebecair, Nordair et PWA continueraient d'être les seuls transporteurs régionaux;

—PWA ne pourrait desservir que des routes se trouvant à l'ouest d'une ligne qui s'étendrait entre Winnipeg et Resolute Bay, tandis que les trois transporteurs régionaux de l'Est ne pourraient desservir que des routes situées à l'est de cette ligne;

—dans le sud du Canada, les transporteurs régionaux pourraient effectuer des vols sans escale sur une distance d'au plus 800 milles;

—les transporteurs aériens locaux ne pourraient pas employer d'avions à réaction pour effectuer des vols de transport de passagers dans le sud du Canada.

Chapitre 5

LA QUESTION DE LA DÉRÉGLEMENTATION

Le Comité a remarqué que dans son exposé de principes, Transports Canada se fonde sur l'hypothèse que le secteur de l'aviation continuera d'être réglementé. À la lumière des recommandations de plusieurs témoins et de l'intérêt général qu'a suscité au Canada la déréglementation du transport aérien aux États-Unis, en 1978, le Comité estime que cette hypothèse ne peut être tenue pour acquise.

Arguments pour la déréglementation au Canada

Le Comité a entendu un certain nombre de témoins préconiser une diminution, à divers degrés, de l'intervention du gouvernement dans ce domaine. Les principaux étaient le Conseil économique du Canada, le Bureau de la politique de la concurrence, du ministère de la Consommation et des Corporations, l'Association des consommateurs du Canada et plusieurs universitaires.

Dans sa critique du document de Transports Canada, le Conseil économique du Canada affirmait:

> «Les compagnies offrant des liaisons intérieures bénéficieraient alors, si on compare ce régime pleinement concurrentiel à celui que propose le ministère des Transports, d'une flexibilité beaucoup plus grande pour desservir ou abandonner les liaisons déterminées, modifier le genre ou le niveau des services et adapter leur matériel selon les besoins. Or, cette articulation du système sur les besoins réels est essentielle pour que les Canadiens puissent bénéficier pleinement des avantages d'une industrie aérienne dynamique et efficace.» (40:66)

Reprenant les recommandations faites dans son rapport aux premiers ministres dans le cadre de son mandat d'étude sur la réglementation, le Conseil économique a préconisé une transition étalée sur cinq ans et visant à favoriser l'entrée libre sur toutes les routes. Au cours de l'étape de transition, les petits transporteurs pourraient concurrencer les transporteurs régionaux, ces derniers pourraient faire de la concurrence entre eux et avec les deux transporteurs nationaux, et ceux-ci pourraient eux aussi se faire concurrence entre eux. Après cinq ans, les plus gros transporteurs pourraient concurrencer de plus petits transporteurs sur des routes qui leur étaient réservées auparavant. En outre, la CCT ne ferait plus de réglementation.

M. Lawson Hunter, directeur des Enquêtes et recherches et sous-ministre adjoint au Bureau de la politique de la concurrence, a préconisé une solution analogue. Il a critiqué le projet de politique, déclarant que celui-ci négligeait de tenir compte explicitement des intérêts des voyageurs, qui ont réagi favorablement à des tarifs meilleur marché, à des services de niveau moins élevé, à la fixation de prix spéciaux en basse saison, et à d'autres choix de prix et de services offerts au Canada et aux États-Unis ces dernières années. Selon M. Hunter, l'entrée libre—la fin de la concurrence réglementée—stimulerait «le nombre de passagers, l'utilisation accrue des avions et le nombre accru de sièges, ce qui améliorerait l'efficacité et réduirait les coûts». (40:40) Il a invité le Comité à «centrer ses délibérations sur la performance des transporteurs et non pas sur la stabilité du système.» (40:37)

Dans un contexte plus général, les témoins en faveur de la déréglementation ont affirmé que la réglementation représentait un réel fardeau pour les consommateurs et que la politique actuelle constituait un obstacle majeur au rendement optimal du secteur de l'aviation. Plusieurs arguments ont été avancés devant le Comité:

1) Le secteur de l'aviation n'est plus une industrie nouveau-née; la réglementation économique n'a donc plus sa raison d'être. L'industrie ne constitue pas un monopole naturel et n'est pas sujette à d'importantes économies d'échelle. Grâce à la grande diversité de leurs avions, les petits transporteurs peuvent exploiter efficacement des routes que les gros transporteurs ne pourraient pas desservir. Le public considère l'avion comme le moyen de transport normal pour les longues distances, et le gouvernement n'a pas besoin d'en faire la promotion. Enfin, bien que le transport aérien dans son ensemble soit important pour le pays, il n'existe aucune raison d'ordre économique pour le traiter comme un service public.

2) Les nouveaux transporteurs ont une structure de coûts plus basse que les transporteurs établis; ils sont plus spécialisés, leur échelle de salaires est moins élevée, et leurs personnel est plus productif. Si l'on assouplissait les règles d'entrée, les nouveaux concurrents pourraient trouver «des réseaux simples, très spécialisés, desservant des groupes de deux villes, relativement denses et assez peu éloignées», et «offrir un service sûr, à des prix bien plus bas que ceux qui existent actuellement.» (Baldwin, 51:24.)

3) Dans un contexte déréglementé, la menace de concurrence que pose la libre entrée des transporteurs constitue un stimulant continu et puissant, qui favorise l'efficacité des transporteurs, l'innovation et la qualité du service.

En critiquant la concentration actuelle du marché canadien, dont Air Canada et CP Air occupent environ 80%, les partisans de la déréglementation ont soutenu que cette situation était indéfendable du point de vue de l'efficacité. En même temps, certains observateurs ont exprimé des préoccupations sur la prépondérance d'Air Canada et sur la difficulté de maintenir un marché concurrentiel lorsqu'un transporteur en occupe une part si importante.

Par ailleurs, la participation des gouvernements fédéral et provinciaux aux opérations de nombreuses lignes aériennes était un autre sujet de préoccupation pour les partisans de la déréglementation, qui ont affirmé que ces transporteurs peuvent se financer à moins de frais que ceux du secteur public. Certains experts ont indiqué qu'il fallait étudier avec attention la compatibilité d'une participation de l'État avec l'existence d'un milieu déréglementé.

C'est pour cette raison que l'Association des consommateurs du Canada demandait qu'Air Canada soit vendue à des intérêts privés, et que le Conseil économique, dans le rapport découlant de son étude sur la réglementation, recommandait que les gouvernements cessent d'appuyer les lignes aériennes appartenant à la Couronne.

Certains ont souligné en outre que les appréhensions relatives à la baisse des services aux petites collectivités ne s'étaient pas matérialisées aux États-Unis et que les subventions prévues dans l'*Airline Deregulation Act of 1978* pour assurer le maintien des services essentiels ont été très peu utilisées.

Arguments contre la déréglementation au Canada

Le Comité a également entendu les opinions de ceux qui préconisent le maintien de la réglementation du transport aérien. Leur point de vue général est bien représenté par les déclarations suivantes. Le Conseil des syndicats de l'industrie de l'aviation, du Congrès du travail du Canada, indiquait dans son mémoire: «Le transport aérien est [un] important service d'utilité publique qui joue un rôle social et économique essentiel, surtout dans un pays vaste et faiblement peuplé comme le Canada. Le jeu impévisible des forces du marché n'est tout simplement pas adapté à ces besoins sociaux et économiques.»

Un des experts américains, M. Melvin Brenner, affirmait pour sa part:

> «Je pense que notamment le comité doit étudier la création d'un système de transport aérien global et équilibré car il y va de l'intérêt national. C'est ce que nous avons retiré de l'expérience américaine de déréglementation. La réglementation avait pour seul objectif d'essayer de protéger le réseau aérien dans son intégralité, mais avec la déréglementation cette protection a diminué.» (48:56)

Les arguments des opposants à la déréglementation s'articulaient en général autour des points suivants:

1) Le système canadien de réglementation du transport aérien n'a pas nui au rendement de l'industrie. Il a permis aux lignes aériennes d'offrir des services efficaces et bon marché dans un contexte de concurrence croissante. Au cours des dernières années, diverses décisions de la CCT et du ministre des Transports ont étendu le secteur d'exploitation de nombreux transporteurs et ont permis l'introduction de bas tarifs, tant pour les services à taux unitaires que pour les services d'affrètement. Rien n'indique que, dans un régime de réglementation, le rendement du capital des lignes aériennes canadiennes ait été excessivement élevé.

2) La structure des routes et la densité de la population sont fondamentalement différentes au Canada et aux États-Unis. Les trois routes canadiennes les plus importantes en termes de volume du trafic seraient respectivement cinquième, dix-septième et soixante-deuxième si elles se trouvaient aux États-Unis.

   Par ailleurs, l'orientation généralement linéaire du trafic canadien ne permettrait pas, sous peine de redoublement inutile des services, la multiplication des services et des transporteurs que les réseaux d'éclatement plus denses du trafic aérien permettent aux États-Unis.

   Enfin, l'avion est le seul moyen de transport pour bon nombre de régions isolées du Canada, contrairement aux États-Unis où il existe des moyens de transport de surface. Une concurrence excessive pourrait mettre en danger l'existence de ces services, ce qui créerait des problèmes plus graves au Canada qu'aux États-Unis.

3) Le réseau de transport aérien doit être considéré comme un service public, dont la stabilité doit être la principale caractéristique, ce qui ne peut se faire dans un contexte déréglementé laissant libre cours aux forces du marché.

L'opinion du Comité

Le Comité partage les préoccupations de tous ceux qui cherchent des moyens d'améliorer l'efficacité globale de l'industrie aérienne et est persuadé que l'accroissement de la concurrence constitue la meilleure façon d'y arriver. Le Comité ne pense cependant pas qu'il faille absolument accepter ou rejeter en bloc la déréglementation.

Le Comité a noté que le rendement de l'industrie au Canada est relativement satisfaisant du point de vue de la commodité du public, des prix, de la stabilité du service et de la viabilité des lignes aériennes. L'insuffisance du rendement du capital, qui existe bel et bien aux yeux du Comité, n'a pas été liée de façon convaincante à l'existence de règlements.

Le Comité a été impressionné par certains avantages découlant de la concurrence très serrée au sein de l'industrie américaine du transport aérien, par exemple l'existence de services spécialisés peu coûteux.

Le Comité émet cependant des réserves sur une adoption totale de la solution américaine. En raison des différences entre le Canada et les États-Unis, le Comité ne croit pas qu'il soit utile pour le pays de transplanter ici l'expérience américaine. Il est encore difficile de déterminer avec certitude les avantages de cette expérience, et les difficultés que connaît l'industrie aérienne aux États-Unis devraient inciter le Canada à être très prudent avant d'imiter cet exemple. Les taux d'intérêt records, l'augmentation rapide des prix du carburant et le déclin de l'économie sont en grande partie responsables de la situation difficile dans laquelle se trouve actuellement le secteur de l'aviation et ont compliqué l'analyse des effets de la déréglementation.

Il est cependant évident que cette dernière a contribué dans une certaine mesure à aggraver la situation économique déjà difficile du secteur de l'aviation, situation décrite par M. Roy Pulsifer comme «le pire déclin de son histoire» (48:7). Aux États-Unis, le secteur de l'aviation fait face à de graves problèmes de surcapacité et de fixation de tarifs insuffisants sur certains trajets, et plusieurs grandes entreprises sont acculées à la faillite parce qu'elles n'ont pas su s'adapter à la déréglementation.

Rien ne semble indiquer par ailleurs que la déréglementation ait entraîné une baisse globale des tarifs aériens aux États-Unis. Les tarifs ont baissé sur certaines routes à haute densité, mais ont augmenté considérablement sur les routes moins concurrentielles. Quoi qu'il en soit, ils ont connu une hausse globale de 17 % par année depuis la déréglementation (48:14).

Enfin, le Comité est d'avis que la stabilité du réseau de transport aérien au Canada est un objectif important, qui ne peut pas être atteint dans un contexte de déréglementation totale.

À la lumière de cette analyse, **le Comité a conclu qu'une certaine réglementation du transport aérien intérieur devrait être maintenue et que la Commission canadienne des transports devrait continuer d'être chargée de son application.** En même temps, le Comité est persuadé que la perspective de la concurrence est le meilleur moyen de stimuler l'efficacité de l'industrie du transport aérien. Par conséquent, dans les prochains chapitres de son rapport, il préconise un régime qui devrait accroître la concurrence dans un contexte réglementé.

Chapitre 6

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

Les objectifs du projet de politique de Transports Canada sont les suivants (paragraphe 38):

«Une nouvelle politique définissant les rôles des transporteurs aériens offrant des services intérieurs à taux unitaires devrait:

1) créer un milieu propice:

   a) à des services aériens stables et satisfaisants partout au pays où la demande justifie l'établissement de services à taux unitaires, avec un faible besoin de subventions d'exploitation directes;

   b) à l'innovation et à l'efficacité chez les transporteurs aériens;

   c) à la stabilité financière du secteur; et

   d) à l'accès raisonnable à des points supplémentaires pour tous les transporteurs;

2) respecter le plus possible les droits acquis et les permis en vigueur des transporteurs;

3) fournir un cadre d'orientation à la Commission canadienne des transports sans entourer de règles rigides son examen d'un service projeté pour savoir s'il «est et sera requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public».»

Le Comité a décelé certaines faiblesses dans ces objectifs:

—ils insistent trop sur l'attribution de rôles aux transporteurs aériens en tant qu'instrument de la politique;

—ils protègent outre mesure les transporteurs aériens individuels;

—même s'il est justifié de s'assurer que les services aériens sont suffisants et stables dans les régions isolées et moins peuplées, les objectifs attachent trop d'importance à cet aspect particulier des services dans les régions plus peuplées du pays;

—ils n'insistent pas suffisamment sur l'accroissement de l'efficacité de l'ensemble du système de transport aérien;

—ils négligent les points importants pour les consommateurs, soit la qualité, le coût et la variété des services aériens fournis.

Le Comité est donc d'avis qu'à cause de leurs lacunes, ces objectifs ne permettraient pas d'obtenir le genre de système de transport aérien dont le Canada a besoin. Il préférerait que les objectifs soient axés davantage sur l'efficacité globale du système, c'est-à-dire à la fois des transporteurs et de l'infrastructure, et reconnaissent clairement que les voyageurs doivent être les premiers bénéficiaires de la politique.

Le Comité recommande, par conséquent, d'inclure les objectifs suivants dans la future politique. **Une nouvelle politique de transport aérien intérieur à services à taux unitaires devrait favoriser:**

—l'efficacité accrue du système de transport aérien;

—un service plus commode pour les voyageurs;

—un choix suffisant de services et de tarifs aériens;

—la viabilité financière à long terme de l'industrie;

—des services suffisants et stables dans les régions isolées et moins peuplées du pays.

Chapitre 7

LE RÔLE DES TRANSPORTEURS AÉRIENS

Le contrôle de l'entrée sur le marché se fait en deux étapes: premièrement, par la voie d'une politique gouvernementale, qui décrit en termes généraux les services que les divers groupes de transporteurs peuvent assurer, et deuxièmement, au moyen du test sur la commodité et les besoins du public que la CCT impose aux transporteurs qui lui présentent des demandes.

Le mécanisme le plus courant à la première étape consiste à définir le rôle de chaque groupe de transporteurs et à fixer des limites matérielles aux opérations de chacun. C'est cette solution qu'a adopté Transports Canada dans son projet de politique; elle est résumée au chapitre 4 du présent rapport. Le bien-fondé de l'attribution de rôles clairement définis aux transporteurs aériens est énoncé au paragraphe 39 du projet de politique:

> «On a supposé qu'il est souhaitable que le secteur se développe de façon progressive et qu'un énoncé des rôles des transporteurs à l'heure actuelle y contribuerait, en permettant aux transporteurs de mieux planifier leur activité puisqu'ils connaîtraient les paramètres de leurs services éventuels au sein d'un milieu réglementé. À l'inverse, on a supposé que l'abolition de la notion de rôle dans le cas de différents groupes de transporteurs bouleverserait indûment le secteur en ce moment.»

Témoignages devant le Comité

Transporteurs aériens

Les lignes aériennes du Canada qui assurent actuellement des services à taux unitaires appuient en général l'idée d'attribuer des rôles aux transporteurs aériens offrant des services

intérieurs, mais elles ne s'entendent pas sur ce que ces rôles devraient être. Il ne faut pas s'étonner que leurs objections reflètent en grande partie leurs propres intérêts.

Air Canada et CP Air sont généralement favorables aux rôles proposés, mais désirent que des restrictions plus sévères soient imposées sur l'activité des transporteurs régionaux; de plus, elles ne veulent pas être privées du droit d'assurer des services dans le nord du Canada ou d'exploiter des avions plus petits que ceux du groupe F (avions de la grosseur d'un Boeing 737).

Tous les transporteurs régionaux voudraient que les opérations des transporteurs nationaux se limitent aux longs parcours et que les transporteurs nationaux, en particulier Air Canada, abandonnent certains trajets courts qu'ils desservent actuellement.

Seule EPA est satisfaite de la ligne de démarcation que Transports Canada propose de tracer à Winnipeg. PWA voudrait que la ligne soit déplacée à Toronto, Quebecair souhaiterait qu'elle se situe à Calgary, et Nordair désire conserver les quatre régions mentionnées dans les énoncés de politique de 1966 et 1969 concernant le transport aérien régional. Nordair est le seul transporteur régional qui ne s'oppose pas à la limite de 800 milles proposée pour les vols sans escale dans le sud du Canada.

Parmi les transporteurs nationaux et régionaux, seule CP Air s'est prononcée contre la proposition visant à interdire aux transporteurs locaux d'employer des avions à réaction. Air Canada, Nordair et Quebecair ont demandé que des restrictions plus sévères que celles qui sont énoncées dans le projet de politique soient imposées sur l'activité des transporteurs aériens locaux.

Les transporteurs locaux semblent très favorables au maintien d'une concurrence limitée grâce à la conservation de la réglementation, mais s'opposent à la restriction qui les empêcherait d'employer des avions à réaction dans le sud du Canada. Ils cherchent depuis longtemps à obtenir une politique qui reconnaîtrait leur existence et définirait leur rôle.

Wardair affirme pour sa part qu'elle devrait devenir troisième transporteur national.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Sept gouvernements provinciaux et les deux territoires ont exprimé diverses vues sur les rôles proposés aux transporteurs aériens[2]. La Saskatchewan a été la plus favorable aux

---

[2] Toutes les provinces et les deux territoires ont été invités à comparaître devant le Comité. Le Manitoba, la Saskatchewan et l'Ontario s'y sont présentés; le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et les deux territoires ont pour leur part soumis des mémoires.

propositions, ne s'opposant qu'aux dispositions qui interdiraient aux transporteurs locaux d'employer des avions à réaction dans le sud du Canada et empêcheraient les transporteurs nationaux de faire une demande en vue d'assurer des services dans le nord du pays. Les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon partagent ces deux objections, mais désirent également qu'on étudie la possibilité de désigner un autre transporteur à titre de transporteur régional pour le nord du Canada. En outre, le Yukon est d'avis qu'il y a peut-être de la place pour un autre transporteur régional dans l'ouest du Canada. L'Île-du-Prince-Édouard s'oppose principalement à la limite de 800 milles imposée sur les vols sans escale des transporteurs régionaux. Le Nouveau-Brunswick voudrait qu'une distance maximum soit aussi fixée pour les vols des transporteurs locaux et que les transporteurs nationaux soient autorisés à utiliser de petits avions à réaction.

Le Manitoba voudrait que la ligne de démarcation est-ouest soit déplacée à Toronto, car la ligne proposée, qui passerait par Winnipeg, empêcherait PWA d'assurer la liaison entre des points situés à l'ouest de Winnipeg et des agglomérations du nord-est du Manitoba. Cette province a également proposé que transporteurs locaux soient divisés en deux groupes, dont les plus importants seraient désignés comme transporteurs de district, et que le Bouclier précambrien, au lieu du 60e parallèle, devienne la limite nord des transporteurs nationaux.

L'Ontario et Terre-Neuve ont trouvé beaucoup à redire au projet de politique. Terre-Neuve a exprimé ses réserves ainsi dans son mémoire:

> «Cependant, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'assigner des rôles précis aux transporteurs, de fixer une distance d'étape maximale pour les routes régionales, ni d'obliger les transporteurs locaux à utiliser des avions autres qu'à réaction. Si l'industrie doit prendre l'expansion que l'on souhaite, elle doit pouvoir le faire suivant les besoins du marché.» (Page 2.)

Bien que l'Ontario favorise le maintien d'une réglementation, elle propose dans son mémoire (page 6) «une politique beaucoup moins restrictive et définit les principales fonctions de chacun des trois types de transporteurs, sans nécessairement les empêcher d'offrir d'autres services.» L'Ontario s'oppose plus précisément à ce que le nombre de transporteurs nationaux et régionaux soit limité à deux et à quatre respectivement, à ce que des limites soient établies pour les transporteurs régionaux, à ce que les vols sans escale de ces derniers soient limités à 800 milles, à ce que les transporteurs locaux ne puissent pas employer des avions à réaction et les transporteurs nationaux, des turbopropulseurs, et enfin, à ce que Wardair et d'autres transporteurs d'affrètement n'aient pas le droit d'assurer des services à taux unitaires. Bien que l'Ontario soit d'avis que les transporteurs aériens régionaux «doivent être autorisés à se développer au sein de chacune des régions économiques du Canada» (page 18 de son mémoire), elle veut que tout transporteur, nouveau ou établi, puisse demander à la CCT l'autorisation d'assurer des services à taux unitaires au Canada.

Autres témoins

La plupart des autres témoins qui ont comparu devant le Comité se sont opposés à l'attribution de rôles aux transporteurs offrant des services intérieurs à taux unitaires. Certains étaient de cet avis parce qu'ils favorisaient une élimination éventuelle de toute réglementation économique du secteur de l'aviation, et d'autres parce qu'ils pensaient que les déclarations de principes du gouvernement ne devraient pas empêcher la Commission canadienne des transports d'étudier toutes les demandes individuellement.

L'Alliance canadienne des associations touristiques et le Conseil des syndicats de l'industrie aéronautique du Congrès du travail du Canada n'ont pas commenté directement la question des rôles des transporteurs, mais étaient généralement d'avis que la politique proposée est trop inflexible. Le Conseil s'est exprimé de la façon suivante (page 5 de son mémoire):

> «Nous serions mieux servis par une politique du transport aérien fondée sur des principes plus clairs et douée d'une plus grande flexibilité de structure. D'ailleurs, la flexibilité est particulièrement vitale dans une telle industrie, où même l'avenir à court et à moyen terme est difficile à prévoir.»

L'opinion du Comité sur le document de Transports Canada

Souplesse

Le Comité est en général satisfait de la façon dont le transport aérien intérieur a évolué au cours des dernières années et voudrait que cette tendance se poursuive. A cette fin cependant, la politique doit être au moins aussi souple que le cadre de principes qui existe actuellement dans les faits. Toute politique future devrait favoriser, si les besoins du marché le justifient, un degré plus élevé de concurrence et offrir aux transporteurs aériens une plus grande souplesse pour leur permettre de s'adapter aux changements.

Le Comité est d'avis que les rôles des transporteurs aériens proposés par Transports Canada sont trop restrictifs pour favoriser l'expansion de l'industrie du transport aérien dans les années à venir. Les rôles proposés sont même plus rigides que les rôles existants, en ce sens que la politique actuelle n'empêche pas les transporteurs aériens régionaux de présenter une demande d'exploitation d'une route traversant la ligne de démarcation qu'il est proposé de tracer à Winnipeg ou de vols sans escale de plus de 800 milles, et que les transporteurs aériens locaux peuvent présenter une demande d'acquisition d'avions à réaction pour effectuer des trajets de n'importe quelle distance.

Le Comité est convaincu que toute barrière rigide qui définirait les rôles des transporteurs aériens nuirait sérieusement à l'expansion de l'industrie, et priverait les voyageurs du meilleur choix de services et de tarifs. Le système de transport aérien est si complexe et

l'avenir si incertain qu'il est tout simplement impossible d'imposer une série complexe de contraintes en espérant qu'elles guideront l'industrie dans la bonne direction au cours des prochaines années. Les transporteurs aériens ont besoin d'avoir leurs coudées franches pour gérer leurs entreprises de la façon la plus efficace possible, et pour être en mesure de s'ouvrir à de nouvelles possibilités et de s'adapter aux changements.

Concurrence

Le Comité est préoccupé par le fait que l'exposé de principes ne favorise pas la venue de nouveaux transporteurs sur le plan national et régional. Bien qu'il puisse y avoir une raison pour limiter à deux le nombre de transporteurs nationaux, le Comité juge la concurrence et la menace qu'elle pose comme étant une condition indispensable à la réalisation des objectifs de politique énoncés au chapitre 6 du présent rapport. Le Comité est donc d'avis. en principe, que l'entrée sur le marché ne devrait pas être limitée par des critères d'ordre matériel énoncés dans une politique gouvernementale.

La politique ne devrait pas non plus empêcher les transporteurs locaux et les transporteurs nouvellement établis de concurrencer de front les transporteurs nationaux et régionaux. Au Canada, il y a sans doute des routes où l'efficacité ou le service pourraient être améliorés si un transporteur local ou un transporteur nouvellement établi pouvait faire directement concurrence à un transporteur régional ou national. De même, les transporteurs régionaux ne devraient pas être privés d'offrir des services valables qu'ils sont les mieux à même d'assurer et qui leur permettraient d'améliorer l'utilisation de leur matériel actuel. Le Comité pense que la CCT devrait plutôt étudier ces demandes individuellement au lieu de les écarter à cause de rôles rigides. Non seulement cette solution moins restrictive favoriserait-elle l'introduction de nouveaux services éventuellement valables, mais la menace de l'entrée de nouveaux transporteurs sur le marché serait une autre bonne raison pour que les transporteurs nationaux et régionaux assurent des services efficaces et demandent des tarifs concurrentiels.

Planification par les transporteurs aériens

Certains affirment que l'attribution de rôles aux transporteurs présente un avantage important: elle leur permet de mieux se préparer pour l'avenir. Ils soutiennent que si l'on définit les genres de services que les transporteurs aériens sont autorisés à assurer, ceux-ci seront tous mieux en mesure d'évaluer le genre et la quantité de concurrence auxquels ils devront faire face dans l'avenir, et ainsi, de réduire leurs risques lorsqu'ils investissent. Le Comité estime cependant qu'il y a un prix à payer pour cette diminution des risques. Étant donné qu'une définition stricte de leur rôle réduirait leur marge de manœuvre, les transporteurs pourraient avoir de la difficulté à utiliser leurs ressources de façon aussi rentable que possible, et par conséquent à retirer le meilleur profit de leurs investissements. Globalement, il se pourrait donc que le prix de cette souplesse réduite soit beaucoup plus élevé que les avantages que présentent des risques moins grands.

Conséquences des appels

Il y a également une objection d'ordre pratique à l'attribution de rôles rigides pour les transporteurs. La politique risquerait de devenir désuète peu après son adoption si un appel où le demandeur a eu gain de cause entrait directement en conflit avec les rôles énoncés. Le Comité est d'avis que ce ne serait qu'une question de temps avant que le bon sens ou des raisons politiques ne forcent le ministre des Transports ou le gouverneur en conseil à confirmer un appel qui entre directement en conflit avec les rôles des transporteurs énoncés dans le projet de politique.

Rôles et directives

Le Comité reconnaît que la définition des rôles des transporteurs par des critères d'ordre matériel est probablement le meilleur moyen, pour le gouvernement, de fournir des directives à la CCT. Le Comité craint cependant que le prix à payer pour cette clarté soit une politique rigide qui nuise au changement. Une définition trop restrictive des rôles pourrait décourager les transporteurs de prouver que le service qu'ils proposent est justifié par la commodité et les besoins du public.

Recommandations du Comité

La réglementation en deux étapes appliquée actuellement au Canada ne peut être efficace que si la première étape, celle de la politique gouvernementale, est moins restrictive que la seconde, celle de l'étude de la demande par la CCT. Le Comité estime que la solution préconisée par Transports Canada ne répond pas à ce critère. Il craint que cette proposition n'entraîne le rejet de certains services utiles et l'approbation de certains autres «par exception». Avec le temps, ces deux cas finiraient par miner la politique.

Bien qu'il ait conclu qu'en principe, les rôles des transporteurs aériens ne devraient pas être définis a priori par une politique, le Comité a décidé de recommander que, pour le moment, seules Air Canada et CP Air soient autorisées à assurer des services à taux unitaires de longue distance dans le sud du Canada, c'est-à-dire au sud du 60e degré de latitude Nord. A cette exception près, le Comité s'oppose à l'établissement de restrictions destinées à décourager les transporteurs, y compris les nouveaux, de demander l'autorisation d'assurer des services à taux unitaires n'importe où au Canada, avec n'importe quel type d'équipement. Tous les transporteurs devraient pouvoir défendre leur cause devant la CCT pour tout service projeté qui n'entre pas en conflit avec le rôle dévolu aux transporteurs nationaux.

Il existe deux raisons principales pour considérer les routes de longue distance différemment des autres. Premièrement, même avec un nombre limité de transporteurs nationaux, Air Canada et CP Air auraient sans aucun doute à faire face à un accroissement substantiel de la concurrence. Elles seraient exposées à une concurrence plus serrée de la part des transporteurs régionaux et locaux sur les routes de courte et de moyenne distance, et dans

une certaine mesure, sur les routes de longue distance où ils offriraient des services à escales multiples. Elles se feraient également davantage concurrence entre elles, et continueraient à subir une forte concurrence sur les routes transfrontalières et internationales. Par ailleurs, alors que les transporteurs locaux et régionaux, ainsi que les nouveaux transporteurs, auraient des possibilités de développement beaucoup meilleures qu'actuellement, les deux transporteurs nationaux disposeraient de nouveaux marchés relativement peu nombreux pour prendre de l'expansion. En exposant les transporteurs nationaux à une concurrence encore plus forte en permettant aux autres d'offrir des vols de longue distance, on risquerait de mettre en danger les nombreux services offerts actuellement par Air Canada et CP Air, tant sur les marchés internationaux qu'à l'intérieur du pays.

Deuxièmement, le Comité craint que si aucune limite n'est fixée quant au nombre de transporteurs nationaux autorisés, les transporteurs locaux et régionaux pourraient oublier leur principale responsibilité, qui consiste à offrir de bons services aériens aux niveaux local et régional.

Le Comité estime que sa décision de limiter à deux le nombre de transporteurs nationaux est également justifiée par le fait qu'Air Canada et CP Air assurent des services de longue distance fréquents et pratiques, complétés en période de pointe par les vols d'affrètement avec réservation anticipée (ABC) offerts par d'autres transporteurs. Cette concurrence a permis l'établissement d'une vaste gamme de tarifs qui répondent bien aux besoins du public, particulièrement au bas de l'échelle.

En outre, le nombre de routes de longue distance où il est possible d'offrir des vols sans escale est relativement peu élevé. Ces routes ne représentent qu'environ 10% du total du trafic intérieur à taux unitaires.

Ayant décidé que les services à taux unitaires sur des routes de longue distance dans le sud du Canada devraient pour le moment être réservés à Air Canada et à CP Air, le Comité a ensuite dû déterminer selon quels critères il fallait définir ces routes de longue distance. Le Comité pense que les restrictions ne devraient pas être fondées sur la taille ou le type d'avions utilisés, car cette solution pourrait empêcher les transporteurs d'utiliser les avions les plus efficaces. Le Comité ne croit pas non plus que le fait de confiner les transporteurs dans un secteur défini aiderait à réaliser les objectifs de la politique. Le seul critère acceptable serait de fixer une longueur d'étape maximum pour tous les transporteurs, sauf les nationaux. Cette distance devrait par ailleurs correspondre à l'utilisation efficace du principal avion utilisé par les transporteurs régionaux, le Boeing 737. Le Comité recommande donc une distance (orthodromique) de 1 500 milles terrestres, ce qui représente à peu près le rayon d'action de cet avion. En guise d'exemple, seules les sociétés Air Canada et CP Air seraient en mesure d'effectuer des vols sans escale entre Toronto et Calgary, Toronto et Edmonton, ou Toronto et Vancouver. D'autre part, tout transporteur pourrait faire une demande en vue d'assurer des liaisons comme Saint-Jean (T.-N.)—Toronto, Vancouver—Regina—Toronto ou Toronto—Winnipeg—Calgary.

En résumé, le Comité fait les recommandations suivantes au sujet des rôles des transporteurs aériens.

Dans le sud du Canada (au sud du 60e degré de latitude Nord), seules Air Canada et CP Air devraient être autorisées à exploiter des services à taux unitaires entre paires de points situés à plus de 1 500 milles terrestres l'un de l'autre (en distance orthodromique).

Tout transporteur aérien canadien, nouveau ou établi, devrait pouvoir demander à la CCT l'autorisation d'exploiter un service à taux unitaires dans le sud du Canada entre paires de points séparés par une distance maximum de 1 500 milles.

Tout transporteur aérien canadien, nouveau ou établi, devrait pouvoir demander à la CCT l'autorisation d'exploiter un service intérieur à taux unitaires vers le nord du Canada (au nord du 60e degré de latitude Nord) ou à l'intérieur de cette région.

La politique ne devrait imposer aucune restriction sur la taille et le type d'avions que pourraient exploiter les transporteurs assurant des services intérieurs à taux unitaires.

Conséquences des rôles proposés

Sur les routes de courte et de moyenne distance, la menace accrue de concurrence favoriserait l'efficacité des transporteurs et la qualité de leurs services. Sur les routes de longue distance, la possibilité de concurrence d'autres transporteurs offrant des vols avec escales multiples aurait le même effet et devrait en outre encourager les transporteurs nationaux à offrir plus de services sans escale de longue distance que si cette menace ne se posait pas.

L'actuelle faiblesse de l'économie et la croissance limitée du trafic prévue à court et à moyen termes devraient inciter la CCT à prendre garde de ne pas augmenter trop rapidement la concurrence entre les transporteurs. À long terme, cependant, la souplesse des rôles que le Comité propose permettrait d'atteindre les objectifs énoncés dans le présent document. Le marché pourrait être redistribué, la planification des flottes aériennes pourrait connaître une nouvelle orientation, les transporteurs les plus faibles pourraient fusionner avec des concurrents plus efficaces, et de nouveaux transporteurs dont les coûts seraient peu élevés pourraient entrer sur le marché. Les rôles proposés assurent la souplesse nécessaire pour que l'industrie poursuive son évolution, afin de devenir plus forte et de pouvoir offrir de bons services à des prix raisonnables.

Le rôle d'Air Canada

Le Comité a entendu un large éventail d'opinions au sujet d'Air Canada, certains témoins allant jusqu'à dire qu'il fallait renforcer la société afin d'en faire un outil de politique gouvernementale, tandis que d'autres ont manifesté le désir qu'on en réduise l'importance et qu'on la vende à des intérêts privés. Les tenants de la deuxième proposition estiment qu'il est impossible que la concurrence soit équitable tant qu'Air Canada continuera à dominer le marché et à pouvoir se procurer des capitaux à des prix plus bas que ceux auxquels ont accès les transporteurs du secteur privé.

Le Comité reconnaît que la prépondérance d'Air Canada et son statut de société d'État peuvent légitimement constituer un sujet de préoccupation. Toutefois, il est certain qu'Air Canada n'a pas utilisé sa force indûment ou de façon déloyale lorsqu'il s'agissait de concurrencer les autres transporteurs. Le Comité a également remarqué qu'entre 1977 et 1981, le pourcentage des passagers ayant pris Air Canada, par rapport au nombre total de passangers transportés pendant cette période, est passé de 56 à 48%.

Le Comité propose qu'aucun changement ne soit apporté pour l'instant au statut ou au rôle d'Air Canada.

Vols d'affrètement intérieurs

La question des vols d'affrètement intérieurs avec réservation anticipée (ABC) a été soulevée au cours des audiences et est également mentionnée dans le projet de politique de Transports Canada. La question la plus importante à ce sujet concerne le maintien ou l'élimination de la distinction existante entre services d'affrètement avec réservation anticipée et services à taux unitaires.

Cette distinction se situe actuellement sur deux niveaux:

—ces deux types de services sont exploités en vertu de permis de classes différentes: les services à taux unitaires sont surtout visés par des permis de «classe 1», et les services d'affrètement, par des permis de «classe 4»;

—les règles relatives à l'exploitation des vols d'affrètement avec réservation anticipée sont axées sur le marché touristique, où les passagers sont prêts à sacrifier la flexibilité aux bas prix.

Les déclarations d'Air Canada et de Wardair représentent bien la diversité des points de vue exprimés à ce sujet. Air Canada indiquait dans son mémoire:

> «Il convient de maintenir une distinction nette entre les services à taux unitaires et les services d'affrètement destinés spécialement aux voyages d'agrément. La politique devrait exiger que les conditions d'achat anticipé et de séjour minimal ne soient pas moins rigoureuses qu'aujourd'hui.» (Page 4.)

M. Max Ward faisait pour sa part l'observation suivante:

> «Je ne pense pas vraiment que les promoteurs de cette politique puissent refuser de reconnaître que la distinction entre services réguliers et services nolisés a disparu.»(46:9)

D'autre part, le Président de la CCT a indiqué au Comité que son organisme a besoin de directives pour clarifier les liens entre services à taux unitaires et services d'affrètement.

Le Comité a noté les points suivants:

—si les barrières relatives aux services d'affrètement sont trop réduites, les transporteurs assurant des services de ce genre pourraient se faufiler dans le secteur des services à taux unitaires sans avoir à respecter les obligations liées aux permis visant ce secteur;

—les barrières actuelles relatives à la réservation anticipée et au séjour minimum, pour les vols d'affrètement avec réservation anticipée, se rapprochant de celles que la CCT, dans son étude intitulée *Évaluation de l'efficacité des restrictions sur les tarifs aériens réduits*, considère idéales pour les vols intérieurs, c'est-à-dire «une exigence de séjour minimum de 3 jours avec une réservation anticipée de 14 jours»;

—les vols d'affrètement intérieurs avec réservation anticipée ne représentent qu'une petite portion de l'activité totale des transporteurs offrant ce service, c'est-à-dire environ 5% pour Wardair et encore moins pour les transporteurs régionaux.

Ces observations ont mené le Comité à conclure qu'il faudrait maintenir la distinction entre services à taux unitaires et services d'affrètement, et qu'étant donné le peu d'importance relative et la nature spécialisée du marché des vols d'affrètement intérieurs, cela ne devrait pas créer de difficultés particulières pour les transporteurs offrant ce genre de services.

Le Comité ne peut cependant pas nier que l'existence même des vols d'affrètement avec réservation anticipée a été un facteur primordial dans l'apparition des tarifs réduits qu'offrent maintenant les transporteurs assurant des services à taux unitaires. Pour cette raison, le Comité estime très important que des services d'affrètement avec réservation anticipée continuent à être offerts. En ce sens, il faut prendre au sérieux l'affirmation suivante de M. Max Ward: «Les transporteurs réguliers sont en mesure d'offrir des tarifs tellement bas que nous ne pouvons [. . .] pas les concurrencer.» (46:8)

Le Comité reconnaît que les transporteurs réguliers pourraient toujours réduire abusivement leurs prix, grâce à des subventions croisées entre leurs tarifs réduits et leurs tarifs plus élevés. Par comparaison, les possibilités de subventions croisées sont très faibles en vertu des règles actuelles pour les transporteurs offrant des services d'affrètement.

Le Comité estime que, même s'ils doivent orienter leurs services d'abord et avant tout vers le marché touristique, où les clients se soucient davantage des prix, les transporteurs offrant des services d'affrètement devraient avoir accès à des marchés plus rentables afin d'augmenter leur cœfficient de remplissage et leur rendement. Cela semble d'ailleurs être l'intention de la disposition que comprend actuellement le Règlement sur les transporteurs aériens au sujet du remplissage de dernière minute, disposition qui permet de vendre jusqu'au tiers des places de l'avion sans réservation anticipée. Le Comité croit cependant que les autres restrictions relatives au remplissage de dernière minute (c'est-à-dire le voyage aller-retour et le séjour minimum) empêchent les transporteurs offrant des services d'affrètement d'améliorer leur rendement et leur coefficient de remplissage.

Le Comité recommande par conséquent que ces restrictions soient assouplies, afin que les transporteurs offrant des services d'affrètement puissent faire une concurrence plus équitable aux transporteurs réguliers sur le marché des places à tarifs réduits, tout en ayant accès à certains marchés plus rentables.

A la lumière de ces considérations, **le Comité recommande que les restrictions relatives aux services d'affrètement intérieurs soient réduites davantage, mais que soit cependant maintenue une distinction entre services d'affrètement et services à taux unitaires. Il y aurait lieu d'étudier en particulier la possibilité d'éliminer l'exigence relative au séjour minimum et de permettre la vente d'allers simples pour le remplissage de dernière minute actuellement autorisé pour le tiers des places à bord des vols d'affrètement intérieurs avec reservation anticipée.**

Subventions

Le projet de politique de Transports Canada passe à peu près sous silence la question du versement de subventions d'exploitation directes aux transporteurs aériens. On y lit seulement que la politique devrait promouvoir des services aériens à taux unitaires «où la demande [en] justifie l'établissement [. . .], avec un faible besoin de subventions d'exploita-

tion directes» (paragraphe 38). Malgré le peu d'importance attaché aux subventions dans ce document, divers témoins ont indiqué au Comité que ces subventions étaient nécessaires dans certains cas et que la position du gouvernement à ce sujet devait être énoncée clairement dans la politique de transport aérien intérieur.

Les services aériens devraient être déterminés avant tout par la demande, mais des subventions d'exploitation pourraient être nécessaires pour la création ou le maintien de services essentiels dans l'intérêt public. Ces subventions, qui seraient administrées par la CCT, devraient être consenties pour des périodes limitées, aux transporteurs qui sont les plus qualifiés et qui exploitent l'équipement le mieux adapté. Dans certains cas, des améliorations aux aéroports ou aux services de navigation aérienne pourraient remplacer les subventions d'exploitation.

Le Comité tient également à souligner que l'octroi de subventions aux transporteurs aériens n'est pas exclusivement de compétence fédérale. L'Ontario, par exemple, a amélioré avec grand succès les services aériens dans le nord-ouest de la province grâce à l'exploitation de Norontair, qu'elle subventionne. Voilà un domaine où les provinces pourraient assumer des responsabilités accrues.

Transports Canada devraient faire une analyse détaillée de la question des subventions au transport aérien, et le rapport résultant de cette analyse devrait être soumis au Comité.

Collaboration entre transporteurs

Les recommandations du Comité auraient pour effet de stimuler la concurrence entre les transporteurs canadiens sur le marché intérieur, concurrence qui devrait se livrer au niveau des prix, et de la qualité et de la commodité des services. Dans certains autres domaines, les transporteurs devraient cependant collaborer pour le bien du public, notamment pour les réservations et la vente des billets, les tarifs et les taux communs, et le partage des installations et des services.

La CCT n'a aucun pouvoir dans ces secteurs. Toutefois, un précédent législatif bien établi, en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, oblige les sociétés ferroviaires et les compagnies de téléphone à assurer l'interconnexion de leurs services et à s'acheminer mutuellement leur clientèle, à des conditions raisonnables. Les consommateurs et les concurrents peuvent demander justice à l'organisme de réglementation compétent si ces obligations ne sont pas respectées.

La nécessité des tarifs communs et l'importance des systèmes de réservations électroniques suggèrent qu'il serait possible d'appliquer une obligation législative semblable aux lignes aériennes, en ce qui a trait à l'accès aux systèmes de réservations, et à la collaboration dans les domaines de la vente des billets et de l'établissement de tarifs communs.

Tous les transporteurs devraient collaborer, au moyen d'accords interlignes et intercompagnies en ce qui concerne les réservations, et les tarifs et taux communs. La CCT devrait étudier ces questions pour signaler les problèmes existants et y recommander des solutions.

Révision quinquennale

Le Comité reconnaît que la politique devra être révisée périodiquement. Les progrès techniques, l'évolution du marché et les changements dans la structure de l'industrie pourront nécessiter des modifications à l'occasion. En particulier, lorsque les transporteurs se seront adaptés à un contexte de concurrence accrue, il pourrait y avoir place pour plus de deux transporteurs nationaux. **Transports Canada devrait publier d'ici cinq ans un rapport pour confirmer le maintien de la politique actuelle ou y proposer des modifications. Ce rapport devrait être soumis à l'examen du Comité.**

Chapitre 8

LES DIRECTIVES

Dans l'exercice de ses responsabilités, la CCT se fonde sur la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi nationale sur les transports* et la politique gouvernementale. De ces trois sources d'orientation, les deux premières sont évidemment primordiales, parce que la CCT n'est pas tenue par la loi de s'inspirer de la politique gouvernementale pour prendre ses décisions. Les dispositions de ces lois sont cependant assez générales et peuvent faire l'objet de diverses interprétations. Par ailleurs, la CCT a tenu compte dans le passé des directives du gouvernement. Par conséquent, d'un point de vue pratique, la politique gouvernementale, composée à la fois d'énoncés de politique et de jugements relatifs aux appels, continuera probablement à avoir beaucoup d'influence sur les décisions de la CCT. Le Comité attache donc une grande importance aux directives générales à donner à la CCT par le biais de la politique gouvernementale. Ces directives sont particulièrement importantes puisque le Comité recommande d'imposer très peu de critères pour limiter les possibilités des transporteurs qui demandent à la CCT l'autorisation d'exploiter de nouvelles routes.

Contrôle de l'entrée

Dans ses recommandations de politique au sujet du contrôle de l'entrée, le Comité appuie le maintien de la tendance récente vers l'accroissement de la concurrence. En prenant ses décisions, la CCT devrait considérer la concurrence comme le meilleur moyen de promouvoir les objectifs de la politique. Une concurrence accrue devrait permettre d'augmenter l'efficacité de l'industrie, et d'améliorer les services et leur commodité pour les passagers.

Bien que le Comité encourage fortement une vive concurrence parmi les transporteurs, il désire cependant faire deux mises en garde:

—la concurrence peut être dangereuse si l'entrée d'un nouveau concurrent fragmente un marché à un point tel que les cœfficients de remplissage en sont considérablement réduits ou que les transporteurs sont forcés d'utiliser des avions plus petits et moins efficaces;

—dans les régions isolées et peu peuplées, la stabilité et la qualité du service ne devraient pas être menacées par une concurrence que le marché ne peut absorber pendant toute l'année.

Le Comité, en proposant une politique qui permettrait une concurrence accrue, reconnaît que certains transporteurs pourraient tenter de prendre de l'expansion trop rapidement sur de nouveaux marchés, aux dépens des services qu'ils offrent déjà. Il ne faut évidemment pas dissuader les transporteurs aériens d'expérimenter et d'innover, mais la CCT devrait veiller à ce que la mise en œuvre de la politique proposée dans le présent rapport ne crée pas d'interruptions indues des services existants.

À la lumière de ces considérations, le Comité propose que la politique gouvernementale fournisse à la CCT les principes directeurs suivants en ce qui a trait aux demandes de nouveaux services intérieurs à taux unitaires.

Tout transporteur aérien, bien établi ou nouveau, pourrait demander à la Commission canadienne des transports l'autorisation d'assurer des services aériens à taux unitaires pour le transport de passagers ou de marchandises sur toutes les routes du Canada, sous réserve de la limite de 1 500 milles imposée dans le sud du pays à toutes les lignes aériennes autres qu'Air Canada et CP Air.

La CCT devrait autoriser tous les services intérieurs à taux unitaires qui, tout bien considéré, permettraient d'atteindre les objectifs de politique énoncés au chapitre 6 du présent rapport. À cette fin, la Commission devrait:

1) **considérer la concurrence comme le principal moyen de promouvoir les objectifs de la politique, particulièrement en ce qui a trait aux marchés de haute densité et de courte distance, où les services aériens doivent subir une forte concurrence des moyens de transport de surface;**

2) **veiller à ce que, lorsqu'un transporteur aérien en place demande l'autorisation d'assurer un nouveau service, celui-ci n'ait pas d'effet négatif notable sur les autres services offerts par le transporteur en question;**

3) **tenir compte des effets des services projetés sur les coûts et les services de tous les transporteurs touchés, ainsi que sur les coûts des améliorations susceptibles d'être nécessaires pour les aéroports et les services de navigation aérienne, afin de déterminer si ces services entraîneraient une augmentation globale d'efficacité du réseau de transport aérien.**

Le Comité reconnaît que la solution qu'il préconise serait plus exigeante pour la CCT que celle que propose Transports Canada. La CCT devrait probablement s'occuper d'un plus grand nombre de demandes de nouveaux services, et ses décisions seraient en général plus difficiles. Il pourrait y avoir au début un afflux de demandes, mais cette situation ne devrait pas durer. Les transporteurs reconnaîtraient qu'ils sont toujours réglementés et qu'il n'est pas dans leur intérêt, à long terme, de prendre de l'expansion trop rapidement. Par ailleurs, le rejet par la CCT des demandes injustifiées pousserait probablement les transporteurs à devenir plus sélectifs lorsqu'ils proposeraient de nouveaux services.

Tarifs et taux

Les transporteurs aériens se sont souvent plaints du fardeau inutile que leur imposent les exigences relatives à la consignation de leurs taux et de leurs tarifs auprès de la CCT, critiquant tout particulièrement la nécessité de justifier tous les changements qu'ils font, quelle que soit leur importance. Le Comité estime que la CCT devrait continuer à réglementer les tarifs et les taux, mais selon un processus plus souple.

La CCT devrait continuer à réglementer les tarifs et les taux. Afin de simplifier la fixation des tarifs et de favoriser la concurrence, elle devrait définir, et modifier de temps à autre, une «zone de fluctuation» à l'intérieur de laquelle les transporteurs seraient autorisés à ajuster leurs tarifs à la hausse ou à la baisse, à la seule condition d'en donner un bref préavis à la CCT.

Le Comité a exprimé au chapitre 7 son souci de voir un certain équilibre maintenu dans la concurrence entre les vols d'affrètement avec réservation anticipée et les services à taux unitaires à prix réduits. Le Comité croit que pour ce faire, la CCT devrait surveiller de près les tarifs réduits demandés par les transporteurs réguliers, ainsi que les barrières qui s'y rapportent. Par l'expression «tarifs réduits», on désigne les tarifs sur lesquels a été consenti, par rapport aux tarifs réguliers, un rabais plus important que la limite prescrite en vertu de la «zone de fluctuation» définie dans la recommandation ci-dessus. **La CCT devrait veiller au maintien d'une juste concurrence entre les vols d'affrètement avec réservation anticipée et les tarifs réduits offerts à bord des vols réguliers.**

Par ailleurs, les transporteurs réguliers ne devraient pas être autorisés à offrir un nombre de places trompeusement restreint aux tarifs très réduits pour lesquels ils font beaucoup de publicité. **Le Règlement sur les transporteurs aériens devrait être modifié de façon à ce que les transporteurs réguliers soient obligés d'indiquer clairement, lorsqu'ils font de la publicité sur leurs tarifs réduits, le nombre de places offertes à ces tarifs sur chaque route.**

Fusions et acquisitions

Le Comité reconnaît que des fusions et des acquisitions peuvent parfois être nécessaires pour effectuer dans l'industrie des changements de structure qui améliorent son efficacité. La CCT doit étudier ces cas individuellement, en tentant d'évaluer les avantages de l'augmentation d'efficacité par rapport aux risques que représente une diminution de la concurrence.

La CCT devrait traiter les fusions et les acquisitions individuellement dans le cadre de la politique, et autoriser celles qui permettraient d'augmenter l'efficacité, sans pour autant limiter excessivement la concurrence.

Fardeau de la réglementation

La question du fardeau du processus réglementaire a été soulevée par plusieurs témoins, y compris des transporteurs régionaux et locaux, et certaines provinces. Par ailleurs, une enquête effectuée par Transports Canada sur l'attitude des lignes aériennes au sujet de la réglementation a révélé que les transporteurs s'accordent à dire que le coût direct et indirect de la réglementation est trop élevé.

Le Comité a été heureux d'apprendre, de la part de l'honorable Edgar Benson, président de la CCT, et de M. Malcolm Armstrong, président du Comité des transports aériens, que ce dernier étudie actuellement diverses façons de simplifier certaines exigences imposées aux transporteurs aériens, y compris pour les demandes d'exploitation de routes et de fixation des tarifs.

À ce chapitre, le Comité fait les recommandations suivantes:

La CCT devrait, en priorité, simplifier et accélérer sa procédure afin d'alléger le fardeau imposé par la réglementation aux transporteurs aériens; elle devrait en particulier:

—fixer des délais pour son étude des divers types de demande;

—traiter plus rapidement les demandes qui ne font l'objet d'aucune opposition;

—simplifier le traitement des demandes des transporteurs qui détiennent un permis pour l'exploitation de petits avions et qui désirent se servir d'avions plus gros (des groupes A à C);

—**simplifier le processus de présentation des demandes relatives aux services d'affrètement intérieurs, afin que les exigences ne soient pas plus lourdes que pour les services concurrents à prix réduits.**

Appels

C'est au gouvernement qu'il incombe en définitive de formuler des directives, et le processus d'appel constitue un moyen privilégié pour étudier la façon dont la CCT applique la politique dans les cas particuliers.

Le Comité a pris note des préoccupations exprimées par Transports Canada, selon lequel la tendance croissante à interjeter appel des décisions de la CCT impose une charge de travail de plus en plus lourde au gouvernement.

La formulation d'une politique gouvernementale claire au sujet de l'activité des transporteurs aériens permettra déjà de réduire le nombre d'appels. Par ailleurs, le Comité considère que le Ministre et le Cabinet, en fixant les critères d'interjection des appels, pourraient eux aussi contribuer à ce résultat.

Le Ministre et le Cabinet ont une grande latitude en ce qui concerne ces appels. Il serait bon d'expliquer comment ils exercent cette latitude, en publiant des directives au sujet des appels des décisions de la CCT, ou en fait, une politique en matière d'appels, qui constituerait une addition des plus utiles au processus de réglementation.

Le Comité considère que le droit d'appel des décisions de la CCT devrait être maintenu. Afin de limiter le nombre des appels, le Ministre et le gouverneur en conseil devraient fixer et rendre publics les critères d'interjection de ces appels.

Chapitre 9

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Voici les recommandations du Comité permanent des transports:

Réglementation

1. Une certaine réglementation du transport aérien intérieur devrait être maintenue, et la Commission canadienne des transports devrait continuer d'être chargée de son application. (21)[3]

Objectifs de la politique

2. Une nouvelle politique de transport aérien intérieur à taux unitaires devrait favoriser:

—l'efficacité accrue du système de transport aérien;

—un service plus commode pour les voyageurs;

—un choix suffisant de services et de tarifs aériens;

—la viabilité financière à long terme du secteur du transport aérien;

—des services suffisants et stables dans les régions isolées et moins peuplées du pays. (24)

[3] Les recommandations se trouvent, dans le corps du texte, aux pages indiquées entre parenthèses.

Rôles des transporteurs aériens

3. Dans le sud du Canada (au sud du 60e degré de latitude Nord), seules Air Canada et CP Air devraient être autorisées à exploiter des services à taux unitaires entre paires de points situés à plus de 1 500 milles terrestres l'un de l'autre (en distance orthodromique). (32)

4. Tout transporteur aérien canadien, nouveau ou établi, devrait pouvoir demander à la CCT l'autorisation d'exploiter un service à taux unitaires dans le sud du Canada entre paires de points séparés par une distance maximum de 1 500 milles. (32)

5. Tout transporteur aérien canadien, nouveau ou établi, devrait pouvoir demander à la CCT l'autorisation d'exploiter un service intérieur à taux unitaires vers le nord du Canada (au nord du 60e degré de latitude Nord) ou à l'intérieur de cette région. (32)

6. La politique ne devrait imposer aucune restriction sur la taille et le type d'avions que pourraient exploiter les transporteurs assurant des services intérieurs à taux unitaires. (32)

Vols d'affrètement intérieurs

7. Les restrictions relatives aux services d'affrètement intérieurs devraient être réduites davantage; il faudrait cependant maintenir une distinction entre services d'affrètement et services à taux unitaires. Il y aurait lieu d'étudier en particulier la possibilité d'éliminer l'exigence relative au séjour minimum et de permettre la vente d'allers simples pour le remplissage de dernière minute actuellement autorisé pour le tiers des places à bord des vols d'affrètement intérieurs avec réservation anticipée. (35)

Entrée sur le marché

8. La CCT devrait autoriser tous les services intérieurs à taux unitaires qui, tout bien considéré, permettrait d'atteindre les objectifs de politique énoncés à la recommandation 2; elle devrait en particulier:

a) considérer la concurrence comme le principal moyen de promouvoir les objectifs de la politique, particulièrement en ce qui a trait aux marchés à haute densité et de courte distance, où les services aériens doivent subir une forte concurrence des moyens de transports de surface;

b) veiller à ce que, lorsqu'un transporteur aérien en place demande l'autorisation d'assurer un nouveau service,

celui-ci n'ait pas d'effet négatif notable sur les autres services offerts par le transporteur en question;

c) tenir compte des effets des services projetés sur les coûts et les services de tous les transporteurs touchés, ainsi que sur les coûts des améliorations susceptibles d'être nécessaires pour les aéroports et les services de navigation aérienne, afin de déterminer si ces services entraîneraient une augmentation globale de l'efficacité du réseau de transport aérien. (40)

Tarifs et taux

9. La CCT devrait continuer à réglementer les tarifs et les taux. Afin de simplifier la fixation des tarifs et de favoriser la concurrence, elle devrait définir, et modifier de temps à autre, une «zone de fluctuation» à l'intérieur de laquelle les transporteurs seraient autorisés à ajuster leurs tarifs à la hausse ou à la baisse, à la seule condition d'en donner un bref préavis à la CCT. (41)

Tarifs réduits

10. La CCT devrait veiller au maintien d'une juste concurrence entre les vols d'affrètement avec réservation anticipée et les tarifs réduits offerts à bord des vols réguliers. (41)

Publicité sur les tarifs réduits

11. Le Règlement sur les transporteurs aériens devrait être modifié de façon à ce que les transporteurs réguliers soient obligés d'indiquer clairement, lorsqu'ils font de la publicité sur leurs tarifs réduits, le nombre de places offertes à ces tarifs sur chaque route. (41)

Fusions et acquisitions

12. La CCT devrait traiter les fusions et les acquisitions individuellement dans le cadre le la politique et autoriser celles qui permettraient d'augmenter l'efficacité, sans pour autant limiter excessivement la concurrence. (42)

Fardeau de la réglementation

13. La CCT devrait, en priorité, simplifier et accélérer sa procédure afin d'alléger le fardeau imposé par la réglementation aux transporteurs aériens; elle devrait en particulier:

—fixer des délais pour son étude des divers types de demandes;

—traiter plus rapidement les demandes qui ne font l'objet d'aucune opposition;

—simplifier le traitement des demandes des transporteurs qui détiennent un permis pour l'exploitation de petits avions et qui désirent se servir d'avions plus gros (des groupes A à C);

—**simplifier le processus de présentation des demandes relatives aux services d'affrètement intérieurs, afin que les exigences ne soient pas plus lourdes que pour les services concurrents à tarifs réduits. (42)**

Subventions aux transporteurs aériens

14. Les services aériens devraient être déterminés avant tout par la demande, mais des subventions d'exploitation pourraient être nécessaires pour la création ou le maintien de services essentiels dans l'intérêt public. Ces subventions, qui seraient administrées par la CCT, devraient être consenties pour des périodes limitées, aux transporteurs qui sont les plus qualifiés et qui exploitent l'équipement le mieux adapté. (36)

15. Tous les transporteurs devraient collaborer, au moyen d'accords interlignes et intercompagnies en ce qui concerne les réservations, et les tarifs et taux communs. La CCT devrait étudier ces questions pour signaler les problèmes existants et y recommander des solutions. (37)

Appels

16. Le droit d'appel des décisions de la CCT devrait être maintenu. Afin de limiter le nombre des appels, le Ministre et le gouverneur en conseil devraient fixer et rendre publics les critères d'interjection de ces appels. (43)

Révision quinquennale

17. Transports Canada devrait publier d'ici cinq ans un rapport pour confirmer le maintien de la politique actuelle ou y proposer des modifications. Ce rapport devrait être soumis à l'examen du Comité. (37)

GLOSSAIRE

Barrières: Restrictions relatives à la vente des places; elles visent le plus souvent le délai minimum de réservation anticipée, l'achat anticipé des billets, les sanctions en cas d'annulation et la longueur minimum du séjour.

CCT: Commission canadienne des transports.

Classe de services aériens: Pour les fins d'octroi de permis, les services aériens intérieurs sont divisés en classes. Les classes 1, 2 et 3 englobent les services à taux unitaires (voir la rubrique **Services à taux unitaires** ci-dessous); elles se différencient par le degré de régularité du service. La plupart des services à taux unitaires des transporteurs nationaux et régionaux sont exploités en vertu de permis de classe 1.

Conditions du service: Restrictions liées aux permis en ce qui a trait aux routes que les transporteurs aériens sont autorisés à desservir; elles visent le plus souvent les escales obligatoires, la fréquence maximum des vols et le nombre d'avions.

CTA: Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports.

Entrée sur le marché et abandon de services: Processus selon lequel un transporteur aérien offre de nouveaux services (**entrée**) ou met fin à ceux qu'il assurait (**abandon**) sur une route donnée (**marché**).

Groupes d'avions: Pour les fins d'octroi de permis, les avions sont divisés en huit groupes selon leur poids maximal au décollage.

Groupe	*Poids (en livres)*	*Types d'avions*
A	jusqu'à 4 300	Cessna 180, 182, 185, 206
B	4 300— 7 000	Cessna 310, 402, DH Beaver
C	7 000— 18 000	DHC-6, Beech 99
D	18 000— 35 000	DC-3
E	35 000— 75 000	DHC-7, F-27, HS-748
F	75 000—150 000	B-737, DC-9, BAC-111, Electra
G	150 000—300 000	B-727, B-707, B-767, DC-8
H	300 000 et plus	B-747, DC-10, L-1011

Rendement: Mesure du revenu moyen produit par unité de marchandises ou de passagers transportés, exprimée habituellement en dollars par passager ou par passager-mille (kilomètre), et en dollars par livre (kilogramme) ou par tonne-mille (kilomètre), pour les marchandises.

Services à taux unitaires: Services de transport de voyageurs pour lesquels les places sont vendues individuellement au public, ou services de transport de marchandises pour lesquels ces dernières sont expédiées à un prix fixé selon leur nature et leur poids.

Services d'affrètement: Services aériens selon lesquels un avion entier est affrété à un prix global.

Vols d'affrètement avec réservation anticipée (ABC): Vols d'affrètement pour lesquels les places sont vendues par un organisateur de voyages, et pour lesquels les voyageurs doivent se plier à certaines exigences relatives à la réservation anticipée et au séjour minimum.

Annexe A

TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

	Fascicule
Le mardi 2 février 1982	
Du ministère des Transports, Administration canadienne des transports aériens:	40
M. Richard P. St-John administateur adjoint	
M. J.A.A. Lovink directeur Politique nationale (air)	
Du ministère de la Consommation et des Corporations, Bureau de la politique de la concurrence:	40
M. Lawson Hunter directeur des Enquêtes et recherches	
M. D.A. Dawson directeur Direction des industries réglementées	
M. D.F. McKinley directeur Direction de la recherche et des relations internationales	
Du Conseil économique du Canada:	40
M. David W. Slater président	
M. Bob Jenness conseiller général	
Le mercredi 3 février 1982	
Du ministère des Transports, Administration canadienne des transports aériens:	41
M. J.A.A. Lovink directeur Politique nationale (air)	

Le jeudi 4 février 1982

De Pacific Western Airlines Limited: 42

M. Rhys R. Eyton
président et chef de la direction

D'Eastern Provincial Airways Limited: 42

M. William Verrier
vice-président, Marketing

M. Roy Rideout
vice-président
Administration et planification

De Nordair: 42

M. Roland Lefrançois, c.r.
président du Conseil d'administration

De Quebecair: 43

M. Alfred Hamel
président et chef de la direction

Le mardi 9 février 1982

De Time Air Limited: 44

M. Richard Barton
président

De Bradley Air Services/First Air: 44

M. John W. Crichton
vice-président exécutif

De Northwest Territorial Airways Limited: 44

M. Robert Engle
président

De Canadian Pacific Airlines, Limited (CP Air): 45

M. Ian A. Gray
président-directeur général

Le jeudi 11 février 1982

De Wardair Canada (1975) Ltd: 46

M. Maxwell Ward
président du Conseil et directeur général

D'Air Canada: 46

M. Claude I. Taylor
président-directeur général

De l'Association des consommateurs du Canada: 47

M. Hudson Janisch
président
Programme des industries réglementées et
professeur de droit à l'université de Toronto

M. John Blakney
avocat-conseil adjoint

D'Air Chicago, Chicago (Illinois): 47

M. Brian Campbell
président

Le mardi 16 février 1982

Discussion de groupe sur la déréglementation
du transport aérien aux États-Unis: 48

M. Roy Pulsifer
directeur adjoint
Licensing Programs and Policy Development
Bureau of Domestic Aviation
Civil Aeronautics Board
Washington (D.C.)

M. Melvin A. Brenner
Melvin A. Brenner Associates, Inc.
Rowayton (Connecticut)

M. Dennis F.X. Mathaisel
adjoint de recherche postdoctorale
et chargé de cours
Flight Transportation Laboratory
Department of Aeronautics and Astronautics
Massachussetts Institute of Technology
Cambridge (Massachussetts)

M. Robert J. Joedicke
Lehman Brothers Kuhn Loeb Research
New York (N.Y)

De l'Alliance canadienne des associations touristiques: 48

M. Doug Crozier
conseiller juridique

M. Gareth Davies
directeur exécutif

M. Alex Bertren-Matthews
vice-président

Le jeudi 18 février 1982

De la Commission canadienne des transports: 49

L'honorable E.J. Benson
président

M. M.D. Armstrong
président
Comité des transports aériens

M. Richard Fosbrooke
directeur suppléant
Économique du transport de passagers
et de l'aviation

De la province de Saskatchewan: 49

M. John S. Burton
directeur administratif
Transportation Agency of Saskatchewan

De la province du Manitoba: 50

L'honorable Samuel Uskiw
ministre des Autoroutes et du Transport

M. John C. Rea
directeur du Transport
ministère des Autoroutes et du Transport

Le mardi 23 février 1982

Discussion de groupe sur la politique de transport aérien intérieur: 51

M. W.T. Stanbury
professeur d'analyse politique
Faculté de commerce
Université de la Colombie-Britannique
et directeur, Regulation and Government
Intervention Program, Institut de
recherches politiques

M. F.J.H. Johnston
directeur du transport aérien
Département du transport aérien
Association du transport aérien international
Montréal (Québec)

M. William A. Jordan
professeur de sciences économiques
Faculty of Administrative Studies
York University
Downsview (Ontario)

M. J.R. Baldwin
professeur agrégé de sciences économiques
Faculté des sciences économiques
Université Queen's
Kingston (Ontario)

Du gouvernement de l'Ontario: 51

M. W.D. Burtnick, c.r.
conseiller principal, Affaires extérieures
Bureau des services juridiques
Ministère des Transports et des Communications

M. David Garner
Bureau des services aériens

Le jeudi 25 février 1982

M. Richard Schultz 52
professeur associé
Département de sciences politiques et
Centre for the study of Regulated Industries
Université McGill
Montréal (Québec)

M. J.M. Fugère 52
président
Pilgrim Airlines
New London (Connecticut)

De l'Institute for Transportation Studies,
Université de Calgary: 53

M. Everett Johnston
président

M. J.R. Brent Ritchie
directeur
Division of Travel and Tourism

Le mardi 2 mars 1982

Du Conseil des syndicats de l'industrie aéronautique,
Congrès du travail du Canada: 54

M. Donald Montgomery
président du Conseil et
secrétaire trésorier du Congrès

M. Murray Randall
représentant national
Congrès du travail du Canada

M. Mike Rygus
vice-président général
Association internationale des machinistes

M. Ron Schneiderman
secrétaire trésorier
Association canadienne des régulateurs de vols

Annexe B

MÉMOIRES REÇUS

Air Ontario Limited

Air Transport Association of Canada

Association des manufacturiers canadiens

Board of Trade du grand Toronto

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Ministère des Autoroutes et des Travaux publics

Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Ministère des Transports

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Ministère des Transports

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Ministère des Transports et des Communications

Gouvernement du Yukon
Ministère du Tourisme et du Développement économique
Planification et Recherche économique

Territoires du Nord-Ouest
Ministère des Services gouvernementaux

Travel Industry Association of the Northwest Territories

Ville de Brandon (Manitoba)

M. J.D. Watson, Manotick (Ontario)

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 et 55, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MAURICE A. DIONNE.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 MARS 1982
(91)

Le Comité permanent des transports se réunit aujourd'hui à 9 h 42 *à huis clos*, sous la présidence de M. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) (*président*).

Membres du Comité présents: MM. Benjamin, Bockstael, Corbin, M^me^ Côté, MM. Deniger, Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, Harquail, Mayer, McDermid, Nowlan et Turner.

Autre député présent: M. Daudlin.

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur; M. Cary Swoveland, économiste spécialiste du transport; M. Robert Obadia, expert-conseil sur le transport aérien; M. Timothy Denton, avocat et expert-conseil sur les questions de réglementation, et M. Gregory Kane, avocat-conseil.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi relatif au document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981». (*Voir le procès-verbal du jeudi 28 janvier 1982, fascicule n° 40.*)

Le Comité étudie son rapport provisoire à la Chambre au sujet du document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981».

Sur motion de M. Bockstael, appuyé par M. Nowlan, M. Deniger est élu vice-président du Comité.

Sur motion de M. Corbin, appuyé par M. Turner, il est convenu,—Que le Comité imprime 2 000 exemplaires supplémentaires du fascicule n° 55 des procès-verbaux et témoignages du Comité, avec couverture spéciale.

Sur motion de M. Deniger, appuyé par M. Nowlan, il est convenu,—Que le Comité embauche un graphiste ou une agence de publicité chargé de préparer un cliché typographique pour la présentation graphique de la couverture de son rapport relatif au document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981».

À midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(92)

Le Comité permanent des transports se réunit aujourd'hui à 15 h 38 *à huis clos*, sous la présidence de M. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) (*président*).

Membres du Comité présents: MM. Benjamin, Bockstael, Campbell (*LaSalle*), Deniger, Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, McDermid et Nowlan.

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur; M. Cary Swoveland, économiste spécialiste du transport; M. Robert Obadia, expert-conseil sur le transport aérien; M. Timothy Denton, avocat et expert-conseil sur les questions de réglementation, et M. Gregory Kane, avocat-conseil.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi relatif au document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981». (*Voir le procès-verbal du jeudi 28 janvier 1982, fascicule nº 40.*)

Le Comité reprend l'étude de son rapport provisoire à la Chambre au sujet du document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981».

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 25 mars 1982, à 9 h 30.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

LE JEUDI 25 MARS 1982
(93)

Le Comité permanent des transports se réunit aujourd'hui à 9 h 45 *à huis clos*, sous la présidence de M. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) (président).

Membres du Comité présents: MM. Benjamin, Bockstael, Campbell (*LaSalle*), Corbin, Deniger, Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, McDermid, Nowlan et Siddon.

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, directeur; M. Cary Swoveland, économiste spécialiste du transport; M. Robert Obadia, expert-conseil sur le transport aérien; M. Timothy Denton,

avocat et expert-conseil sur les questions de réglementation, et M. Gregory Kane, avocat-conseil.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi relatif au document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981». (*Voir le procès-verbal du jeudi 28 janvier 1982, fascicule nº 40.*)

Le Comité reprend l'étude de son rapport provisoire à la Chambre au sujet du document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981».

A midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 30 mars 1982, à 9 h 30.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul

LE MARDI 30 MARS 1982
(94)

Le Comité permanent des Transports se réunit aujourd'hui *à huis clos* à 9 h 42 sous la présidence de M. Dionne (*Northumberland-Miramichi*) (président).

Membres du Comité présents: MM. Benjamin, Bockstael, Corbin, Mme Côté, MM. Dionne (*Northumberland-Miramichi*), Ellis, Flis, Forrestall, Gourd, Harquail, MacBain, Mayer, McDermid, Nowlan, Reid (*St. Catharines*), Scott (*Hamilton-Wentworth*) et Turner.

Aussi présent: *Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur*: M. Peter Dobell, directeur; M. Robert Obadia, expert-conseil sur le transport aérien, et M. Timothy Denton, avocat et expert-conseil sur les questions de réglementation.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi concernant le document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981». (*Voir Procès-verbal du jeudi 28 janvier 1982, fascicule nº 40.*)

Le Comité reprend l'étude de son rapport provisoire à la Chambre au sujet du document intitulé «Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), août 1981».

Le rapport modifié est adopté sur division.

Sur motion de M. Nowlan, appuyé par M. Gourd, il est convenu,—Que le président soit autorisé à faire les changements nécessaires dans la typographie et la rédaction, sans toutefois modifier l'essence du rapport provisoire à la Chambre.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre.

Sur motion de M. Bockstael, appuyé par M. McDermid, il est convenu,—Que le Comité autorise l'impression du fascicule nº 55, qui contient son neuvième rapport à la Chambre, présenté sous forme tête-bêche.

Il est convenu,—Qu'immédiatement après le dépôt du rapport à la Chambre, une conférence de presse soit convoquée pour souligner les éléments importants du rapport.

Il est convenu,—Qu'une séance du Sous-comité du programme et de la procédure soit convoquée le jeudi 1er avril 1982, à 9 h 30.

A 11 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Santosh Sirpaul